حنين حاتم
ليسانسيه في الحقوق
دبلومية في الحقوق العامة



النظم البرلمانيـــــة

رسالة حقوقية وضعت باشـــراف
الدكتور فؤاد شـباط

سمحت كلية الحقوق في الجامعة السورية بطبعهـــا بتاريخ ٢٢-٦-١٩٥٤

الحقوق العامـة
١٩٥٣ ـ ١٩٥٤

الاهـــــداء

الى الذين عاهدوا أنفسهم على تحرير وطنهم العربي من تنين الاستعمار والاستثمار وذل التجزئة ..

الى الذين وقفوا في وجوه العاصفة العاتية ليحطّموا أغلاك الطغيان ويعيدوا الى الشعب حريته ..

الى الذين ناضلوا ويناضلون في ظلام السجون وبين فوهات البنادق الكالحة وأسنة الحراب المرهفة ليبنوا وطنا عربيا منيعا ...

الى هؤلاء أهـــدى هذه الرسالة ...

لنكون عربون اخــاء وعهدا لمتابعة النضال حتى يتحقق لنا نظام أمثل في وطن أمثل ...

حنين ...

مقدمـــــة

يتأرجح العالم في عصرنا هذا على كتف عفريت ... فيحاول المفكرون جاهدين أن يوجدوا فيه شيئا من الاستقرار والطمأنينة ، وما من شك في أن أساس هذه المشـاكل التي تقف حائلا دون هذه الطمأنينة مشكلة (النظم الدستورية) فالثورات والحروب الاهلية والانقلابات coups d'etat وكلها ناجمة عن عدم ملائمة النظم الدستورية للمواطنين الذين تطبق عليهم ، هذه الثورات والحروب والانقلابات ، التي كانت السبب في قتل ملوك وخـلع آخرين واراقة كثير من الدماء ، تشغل حيّزا كبيرا في التاريخ السياسي ، وتشكل قلقا يحفر في جبين العالم كثيرا من التجعدات لذلك ينشط أساطين السياسة وعلماء الحقوق الدستورية في ابتداع النظريات والنظم الدستورية التي يرونها ملائمة للانسان ، ذلك (الحيوان السياسي) الذى لا يطيب له العيش الا في اطار من النظم ، ومحققة له اكبر قدر ممكن من الحرية والكرامة والسعادة ...

وبلادنا العربية ، التي اخذت تفرك عينيها الآن ، بعد رقاد طويل ، ستجد نفسها بين كومة من النظم الدستورية ، فتحار أيّها تختار ، وما من شك في أن لكل تربة نظاما يصلح لها كما ان لكل نظام تربة تصلح له ، فما هي هذه النظم ، وأيها يوافق التربة العربية ؟ هذا ما سعيت لان أبحثه في رسـالتي هذه ، وأنا أضع أول قدم على عتبة الحياة ، وايمانا مني بأن أول خطوة وآخر خطوة نخطوها ، يجب ان تكونا في سبيل هذا الوطن العزيز الغالي .

القســـم الاول

تشكل النظم البرلمانية في التاريخ
بين النظريات والوقائع

ان للمؤسسات الحقوقية أيا كان نوعها ،جزائية كانت ام مدنية ، دولية أم دستورية ، مرتكزا فكريا وتاريخيا ،يفسر لنا كيفية نشوء هذه المؤسسات ، والعوامل التي ادت الى بلورتها في شكلها الذى وصلت اليه ، وان كان هذا يصح في المؤسسات الحقوقية على اختلاف انواعها ، فانه يظهر أجلى ما يكون في المؤسسات الحقوقية الدستورية التي تمتد أصولها في تربتي الفكر والتاريخ ،لتنهل من مورد العقل وتمتص من ضرع الاحداث ، حتى تخرج علينا شجرات باسقات تتفيأ الانسانية ظلالها الوارفة الممتد

ولقد كانت أنظمة الحكم أولى المؤسسات الحقوقية الدستورية التي رســـم الفلاسفة والمفكرون حولها كثيرا من علامات الاستفهام ثم حشروا بعد ذلك أنوفهم الطويلة ليزيحوا من حولها هذه العلامات التي رسموها ،علامة علامة .

الا ان هذا لا يعني ان انظمة الحكم ليست مدينة الا لانوف المفكرين الطويلة فانه لا ينبغي لنا ان تنسى مصنع التاريخ الذى كان يبتلع الحوادث ليخرجها مفاهيم واحداثا جديدة تشدها بعضها الى بعض عجينة الفكر حتى تصبح هياكل عظمية تقوم عليها دول ، هياكل ضغط اصحاب الانوف الطويلة ادمغتهم تسموها (نظما دستورية) ..

الباب الاول

النظم البرلمانية في ابراج الفكر

هذه النظم الدستورية التي تقوم عليها الدول لم يوح بها وحيا ،لا ولم يبنها الساسة والمشرعون كما يبنى الولد الصغير بيتا من قطع الخشب ، وانما هي نتيجة تطور فكرى طويل ساهمت فيه الفلسفة بقدر ما ساهمت الحقوق ،تطور فكرى اصطرعت فيه النظريا وتزاحمت الارا حتى اصبح نظما دستورية تحدد شكل الحكم ،وحقوق المواطن وواجباته واننا سنلتمس في الفكر اليوناني الخطوط الاولى لهذه النظم ثم ننتقل الى الفكر الاوروبي في القرنين السادس عشر والسابع عشر ،لنرى كيف تطور منحى التفكير السياسي ، وبعد ذلك نستقبل فجرا دافقا من الافكار المثالية التي هبت ريحها في القرن الثامن عشــر فكانت التصميمات التي صيغت وفقها فيما بعد (النظم الدستورية) .

الفصل الاول

اليونان والـــــدولة

أثينا ظئر الديمقراطية : حين يقول المؤرخون ان الحضارة العالمية قد بلغت أوجها في زمن اليونان ، فانهم لا يعدون الحقيقة ،والواقع أن بلاد اليونان كانت مهدا للسياسة كما كانت مهدا للفلسفة ،واننا لا نزال الى اليوم نفيد من هذا التراث العظيم الذى خلفته للاجيال الصاعدة ...

واننا حين نقول بلاد اليونان ،فاننا نعني بها قبل كل شيء (أثينا)العظيمة

التي لم تترك للعالم ثروتها الفنية الرائعة المتمثلة في أكروبولها[1] Acropole وتماثيل آلهتها العديدة فقط ، بل تركت للعالم ثروة من التفكير السياسي لا تقدر بثمن ..

أثينا هذه ، كانت ظئر الديمقراطية وخالقتها ، لم تؤمن بأن "الانسان ذئب يفترس الانسان" Homo homini lupus هذا المثل الذى ولد بعدها بكثير ، والذى حاول بعضهم ان يبرر بمقتضاه الحكم الدكتاتورى ، وانما خلقت بين المواطنين مساواة سياسية صحيحة ، فاعطت كل مواطن خيطا من هذه الشبكة التي هي الحكم ، ليساعد بنفسه في السير بالدولة السير الذى يرى فيه مصلحة الوطن .

كانت اثينا[2] تشكل دولة صغيرة من دول اليونان ، وكان لها دستور هو نسيج وحده ، Sui generis ، لم تقتبسه من غيرها ولم تقتبسه غيرها منها ، وكان المواطنون جميعا هم الحاكمون ، فليس هنالك طبقتان متميزتان ، طبقة الحكـــــام Gouvernants وطبقة المحكومين Gouvernes ، فالشعب فيها هو الدولة ، والدولة هي برلمان يشمل جميع المواطنين ويمسك بيديه زمام السلطات جميعها ، وليس ثمة في اثينا سيد ومسود ، وليس هنالك شخص تجرى في عروقه الدماء الزرقاء وآخر تجرى في عروقه الدماء الحمراء ، بل ان المواطنين جميعهم سواسية في حق اقتراح القوانين وتنفيذها ، اما اذا تصادمت الارادات فان ارادة الاكثرية هي الراجحة ، لان الدولة في اثينا شركة مساهمة تسعى الى ان يربح اكبر عدد من المساهمين ، ولو على حساب الاقلية المعارضة ، لان اجماع المواطنين على رأى واحد مستحيل ، وانتظار هذا الاجماع لتسيير امور الدولة ضرب من الجمود الفكرى ، وهو لا يؤدى الا الى عرقلة سير المصالح العامة .

وقد ساعد أثينا على تحقيق هذه الديمقراطية المباشرة صغر رقعتها وضآلة سكانها اللذين عملا على تقوية الوعي العام ، وولدا الوحدة والانسجام بين المواطنين وجعلا من الدولة اسرة واحدة ، يعرف افرادها بعضهم بعضا ، ويحيون حياة يشعرون انها مشتركة ، فالدولة عندهم كانت شركة لا حقوقية فحسب ولكن فعلية ايضا ، لذلك كان الفيلسوف اليوناني بركليس Pericles[3] ، يرى في اثينا المثل الاعلى للدولة ، وصورة للمجتمع الكامل .

ولكن هل كان مثل بركليس الاعلى هو حقا المثل الاعلى للدولة ، وهل كانت اثينا اما للديمقراطية ؟ ما من شك في ان اثينا كانت مدرسة اليونان وخالقـــة الديمقراطية ، ولكن اية ديمقراطية كانت هذه ؟ اديمقراطية اليوم ، ام ديمقراطية اخرى تختلف عنها جوهرا ومظهرا ؟

---

(١) قلعة في اثينا القديمة تشتهر باعمدتها وتماثيلها الرائعة .

(٢) راجع : الحقوق الدستورية ، للدكتور مصطفى البارودى ، الجزء الاول ، طبعة عـــام ١٩٥٢ ص ١٥ ـ ٦٣

(٣) فيلسوف يوناني عاش بين (٤٩٩ ـ ٤٢٩) ق . م كان خطيبا مفوها ورجل دولة ورئيسا للحزب الديمقراطي وكان له تأثير عميق في شعبه .

كلا لم تعرف اثينا ديمقراطية اليوم تماما ، فالسلطة صحيح انها كانت في يد المواطنين وكان كل مواطن يمارس حقوقه السياسية ويقوم بواجباته ، موفقا بين حريته وبين احترامه للنظام العام ، ولكن كان هذا مقصورا على المواطنين لا يتعداهم الى غيرهم ، والمواطنون الاثينيون هم ابناء اثينا الاحرار ، اما الاجانب واما العبيد فلم يكونوا من المواطنين ، ولم تكن لهم بالتالي اية سلطة في ادارة الدولة .

هذا عيب في ديمقراطية اثينا ، وخلل في صرح هذه الافكار المثالية التي شيدتها هذه الدولة ، ولكنا لن نتحامل عليها ، فاثينا ابنة زمن الرق والعبودية ، والحدود الضيقة المحصورة التي تمنع امتزاج الوطنيين بالاجانب وتخلق بالتالي سدا فاصلا بين هاتين الفئتين ، فلا عجب ان بقي في نظامها اثار من المفاهيم السائدة في العالم انذاك ، وكل انتقاص من ديمقراطيتها هو انتقاص من هذه الحضارة الرائعة التي خلقتها ، وانتقاص من هذه الايادى البيضاء التي اسدتها للسياسة وللحقوق ...

وثمة عيب آخر يأخذونه على اثينا ، هو طغيان الاراء الجاهلة للكثرة العامة على الاراء النيرة للفلاسفة والمفكرين القلة ، نجم عنه ضياع حرية الفكر ، حتى بالنسبة للمواطنين ، كما انهم يأخذون على اثينا جعلها الاشتراك في الحكم وظيفة اجتماعية ، وبالتالي فرضا على المواطنين جميعهم ، عليهم اداؤه تحت طائلة حرمانهم من لقب (مواطنين) ومن امتيازات هذا اللقب ، وما من شك في ان كثيرا من المواطنين بل اكثر المواطنين لا يملكون الاستعداد الكافي للعمل السياسي الذى يتطلب كفاءة وتربية خاصتين لا تتوفران الا بعد تهيئة شاقة ومران طويل .

لم تعمر دولة اثينا طويلا فان حلم بركليس الذهبي لم يلبث ان تبدد لان هذه الديمقراطية التي اتخذتها انجيلا لها قد حفرت قبرها بظلفها ، وقضت على دولة اثينا اذ كانت ديمقراطية بدائية سطحية ، راعت الكم اكثر من مراعاتها الكيف ، فلم تنقد الا الى حكم الاكثرية غير مفرقة بين رأى العامة الضحل التثقيف وبين رأى الفلاسفة والمفكرين ، مما جعل امور الدولة ملقاة بين ايدى اناس لا حظ لهم من الثقافة بله الفن السياسي ، اناس يتلاعب بهم رجال الخطابة وسادة الكلام فيسيرونهم وفق هواهم ، وهذا ما جعل الدولة في بحران من الاضطراب والفوضى ...

هذه الديمقراطية العمياء البتراء ، التي لم تفرق بين عالم وجاهل ، والتي بقيت مقصورة على الاثينيين الاحرار ، هذه الديمقراطية بما خلقته من طغيان الارادة الجاهلة على الارادة الرشيدة ، وبما اضرمت من حقد في قلوب العبيد والاجانب الذين كانوا يعيشون في كنف أثينا على هامش الحياة السياسية فيها ، هذه الديمقراطية مضافا اليها التطاحن بين الفقراء الذين استولوا على السلطة والاغنياء الذين كانوا يحسبون ان السلطة حق من حقوقهم ، وبعض من ممتلكاتهم اغتصبها الفقراء ، قد اودت باثينا ، وهكذا مثل آخر مشهد من مسرحية الديمقراطية في اثينا ، واسدل الستار على نظام الحكم هذا بعد ان خرجت اثينا مقهورة في حرب البلوبونيز ليعقد لواء النصر لعدوتها ...

.../...

ومنافستها اسبارطة Sparte ، وفشلت بذلك تجربة الديمقراطية في اثينا وانتحرت احلام بركليس في المثل الاعلى للدولة والمجتمع ! ...

الدولة بين السفسطائيين والاخلاقيين ، كانت نكبة اثينا فاتحة لجدل علمي طويل خلقته هذه النكبة ، فان الدول شأن الافراد اذا ما نكبت عادت تجتر الحوادث وتستقرئ التاريخ ، وترجع بعد ذلك الى الفلسفة لتربط المقدمات بنتائجها ، كأنما تجد في البحث عن اسباب النكبة بعض العزاء سيما اذا كان رائد هذا البحث رأب الصدع ورفو الخرق .

نحا النقاش العلمي في اثينا بعد انكسارها منحى شاملا واتخذ موضوعا له الدولة وطبيعتها ، هل الدولة ضرورة ام لا ، حتى اذا خلص المفكرون من اقرار الاصل عادوا لمناقشة الفرع ، اذا كانت الدولة ضرورة فعلى اى نظام يجب ان تقوم ؟

تساءل المفكرون اليونان عن الطبيعة وعللوا انتظامها بخضوعها لقانون شامل عام في جميع حوادثها يحفظ لها هذا الانتظام ، وتساءلوا اولا عما اذا كان وجود الدولة متوافقا مع هذا القانون الشامل العام ، واذا كان كذلك عما اذا بالامكان اخضاع الدولة الى هذا النظام كغيرها ؟! ..

لقد وجدت فئة تقول بان الطبيعة لا تخضع لضابط من دين او خلق ولا لاى مفهوم اخلاقي ، والدولة بالتالي واسطة صنعية اوجدها الافراد ليحفظوا وجودهم ويؤمنوا حاجاتهم ، بل انهم اشتطوا في هذا الاتجاه حتى عدوا الدولة واسطة قد تستخدمها الطبقات الدنيا والمتوسطة لتسلب الطبقة العليا الحكم والسلطان وتحقق بالتالي مصالحها على حساب مصالح الطبقة العليا ، وقد تولى هذا الاتجاه الفلاسفة السفسطائيون Sophistes ، وعلى ذلك فالدولة في نظرهم واسطة لاسعاد الطبقة الحاكمة والعدالة في رأيهم ، ليست الا مصلحة الاقوى .

اما الفئة الثانية فكان من ابرز دعاتها سقراط Socrate الذى حاول ان يحد من نزعة السفسطائيين الانانية والذى اطلق في وجه الانسان صيحته الداوية : " اعرف نفسك " Vosce te ipsum ودعا الى الفضيلة ، ولكن لم يقيض لسقراط ان يتم دعوته فقد نقم عليه الناس لانكاره هذه وقضوا عليه بان يصمت الى الابد ! ... افلاطون في جمهوريته : ولكن الفكرة الحية لا تموت بموت صاحبها بل تفرض نفسها بقوتها الكامنة وهكذا نرى افلاطون(١) Platon تلميذ سقراط يحمل لواء دعوة استاذه ويتم ما بدأه هذا الاستاذ العظيم ...

---

(١) افلاطون (٤٢٨ــ٣٤٧) ق.م ابن عائلة كبيرة ، نشأ في بيئة ارستقراطية وتأثر من تحول الديمقراطية الاثينية الى (اقطاعية الثلاثين) Oligarchie des trente فاخذ يصور مجتمعا جديدا في كتابه الجمهورية وحاول في كتاب آخر له سماه (القوانين) Les Lois ان يكون اكثر واقعية منه في جمهوريته .

وضع افلاطون تصميما مثاليا للدولة في كتابه (الجمهورية La Res Publiqa تخيل فيه عالما صغيرا يسوده النظام وتسوده السعادة ، ولقد حاول في تصميمه هذا ان يستبعد هذه الاخطاء التي قضت على أثينا .

دافع افلاطون اولا عن الدولة كضرورة طبيعية فرد على السفسطائيين الذين كانوا يعتبرونها اداة صنعية لخدمة الطبقة الحاكمة على حساب الطبقة المحكومة ، واننا لنجد في (جمهوريته) تفسيرا واضحا وبسيطا لنشوء الدولة :

يرى افلاطون ان الدولة ضرورة طبيعية اوجدها عجز كل فرد عن سداد حاجاته جميعها ، نظرا لتشعب هذه الحاجات مما يستلزم اختصاص كل فرد بتأمين حاجة معينة يؤمنها لمجتمعه لقاء تأمين غيره له حاجاته ، كل بحسب اختصاصه . وهكذا نشأت في رأيه (طبقة اصحاب الحرف الضرورية) ، ثم انه لما كثر الناس وتعقدت الحياة لم يعد من الممكن دوما اتصال اصحاب الحرف بعضهم ببعض مباشرة للقيام بخدماتهم المتقابلة بل دخل بينهم طبقة جديدة هي (طبقة التجار) مهمتها نقل خدمات اصحاب الحرف بعضهم الى بعض ، ووجدت الى جانب هؤلاء واولئك طبقة اخرى لا تملك حرفة معينة ولا تقوم بمبادلة السلع وانما تعتمد في حياتها على بيع قوتها الجسدية هي (طبقة الاجراء) .

ثم ان الدولة اخذت تتعقد فازدادت الحاجات ، ومال الناس الى الترف ، فنشأت الى جانب المهن الضرورية (مهن كمالية) وارتقى الفن فتزايد عدد الشعراء والممثلين ، فصعب تأمين الحاجات لهذا المجتمع المرتمي في احضان البذخ نظرا لكثرة هذه الحاجات ، وهكذا استحكمت في النفوس روح حب التملك .

كل هذا يحمل الدولة على ان تدفع بحدودها الى الوراء على حساب جاراتها ، فتنشب الحرب ، وتنشأ معها طبقة جديدة هي (طبقة المحاربين) وهي طبقة يجب ان تربى تربية خاصة عسكرية بان يعتني بأجسام افرادها عناية تقوم على الرياضة البدنية ، ولكن علينا الا نحجز افئدتهم كثيرا بل نثقف نفوسهم بالموسيقى والفنون الجميلة على الا يكون بينها الشعر لانه فن الكذب ، وعلينا ان نخلق لهم نظاما خاصا يتبعونه نظاما يقوم على ازالة عائقين كبيرين من حياتهم هما العائلة والملكية اللتين تفككان أوصال الدولة بما تخلقانه من البغضاء بين الافراد ، فالمحاربون في جمهورية افلاطون فئة قطعت علاقتها بالناس فلا اسرة تربطها الى جماعة معينين ولا بيت يشدها الى أرض خاصة ، فالمال والاسرة مشاع في هذه الطبقة التي هي فئة تعيش للوطن ، للوطن باكمله .

وضح لنا الى الان ان الدولة في جمهورية افلاطون ضرورة طبيعية وانها تتألف من طبقة اصحاب الحرف وطبقة التجار وطبقة الاجراء وطبقة المحاربين ، ولكن من الذي يدير هذه الدولة ويحتفظ بسلطة الامر والنهي فيها ؟ ايديرها مجموعة الافراد الذين تتألف منهم هذه الدولة جاهلهم وعالمهم ، أم يديرها طبقة اخرى ربيت تربية خاصة تؤهلها لاستلام زمام الحكم وادارة دفته ؟ !

.../...

السلطة في جمهورية افلاطون [illegible] الفلاسفة) اصحاب العقول الذهبية
والحكام [illegible] [illegible] [illegible] الخير بهذه الملكة الجبارة التي منحت لهم ، ملكة العقل ، وهم بذلك اقدر الناس على تفهم حاجات هذه الدولة وعلى تصريف الامورفيها وفق مثل اعلى الهي هو فكرة الخير . وهكذا يتوصل افلاطون الى نظرية جديدة في الديمقراطية تغاير تماما النظرية السائدة في اثينا بركليس ، فديمقراطيته — ان صح ان تسمى ديمقراطية — لا تقوم على حكم الاكثرية بل تقوم على العكس ، على حكم الاقلية ، الاقلية النيرة التي تملك من المؤهلات ما يساعدها على ممارسة الحكم وكأني بافلاطون قد توصل الى احدى النظريات الحديثة في الديمقراطية ، النظرية التي تقول ان الديمقراطية ليست هي حكم الشعب بالشعب ، كما كانت الحال في اثينا قبلا ، بل انها حكم الشعب للشعب . فصحيح اننا اقصينا العامة عن السلطة ولكننا اشركناهم فيها بصورة غير مباشرة ، اشركناهم متمثلين في مصالحهم التي يعيها الفلاسفة ويعملون على تحقيقها فالديمقراطية اذن هي تحقيق مصلحة الشعب لا مصلحة الفئة الحاكمة كما في نظرية السفسطائيين — تحقيق مصلحة الشعب التي يقدرها الفلاسفة ويعرفون السبيل الى تحقيقها ، وبذلك نتخلص من الفوضى التي كانت تسود اثينا والتي كانت عاملا هامة في فشل تجربة الديمقراطية الاثينية .

لكن افلاطون لا يغيب عنه ان المثل الاعلى شيء وان الواقع شيء آخر ، كما لا يغيب عنه ان الكون يخضع لقانون التطور ، وعلى ذلك فهو لا يرى ان جمهوريته نظام سيسود ابدا بل يرى أن الواقع سيقضي عليه ، فان النظام وان كان صحيحا في حد ذاته لا بد له من منفذين صالحين ، وان الجماعة لا تديرها مجموعة من القواعد الحقوقية الجامدة فحسب بل يديرها بالاضافة الى هذه القواعد حكام يختلفون صلاحا وطلاحا ، حكام قد يصيبون فتسير الدولة سيرا حسنا منتظما ، وقد يخطئون فتفسد هذه القواعد مهما كانت صالحة . وعلى ذلك فهو يتنبأ بانهيار جمهوريته ويضع لهذا الانهيار او التطور المراحل التالية :

١ — مرحلة حكم العتاة ، Timocratie ، يتخيل افلاطون جمهوريته وقد سطا على محاربيها حب الكسب والطمع فشغلوا عن الفتح بالغنائم وعن الحرب بجمع المال ، لذلك سيكون اول اهدافهم الاستيلاء على السلطة ، فتصبح الدولة حكومة عسكرية اشبه بالحكومات التي قامت في ايطاليا والمانيا واسبانيا في قرننا هذا .

٢ — مرحلة حكم الاقطاعية ، Oligarchie ، ثم ان العسكريين يصبحون ارباب المال نتيجة لحصر السلطة في ايديهم واستغلالهم لهذه السلطة فينغمسون في الترف ، ويميلون عن الحرب وبذلك يصبح الحكم في يد الاقطاعيين الاغنياء وهكذا يشتد الصراع بين الطبقات .

٣ — مرحلة الديمقراطية ، Democratie ، وعندما يشتد الصراع بين الطبقات ويتكاثر الناقمون على الحكام الاقطاعيين الذين يكونون منصرفين عن التبصر في امور الدولة الى كنز المال ، تحدث الحرب الاهلية La Gerre Civile التي تنتهي بانحدار الاقطاعية

.../...

امام الديمقراطية فيحدث الحكم للشعب .

٤ — مرحلة الطغيان : Tyrrannie وتقود الديمقراطية الشعب الى الطغيان كرد فعل لما قاساه على يد العتاة والاقطاعين ، فيحاول ان يوجد له حاميا Protecteur ويحاول هذا الحامي ان يحمي نفسه فيكثر من جنوده واتباعه ليصبح عندها طاغية ...

ويخلص افلاطون في (جمهوريته) الى ان المدينة العادلة هي وحدها المدينة السعيدة وان العدالة لا تقوم على حكم الشعب بنفسه بل على توزيع الاختصاص والوظائف بحيث ينصرف كل الى عمل يتقنه ، ويعود لارستقراطية فكرية ان تنظم علاقات هذه الطبقات المفتوحة غير المتكلسة ، وهكذا ينادي افلاطون بحكم الفكر Idéocratie ولكن مشكلة هامة تعترضه هنا :

ان الفلاسفة هم اصحاب السلطة لانهم ذوو عقول مفكرة نيرة ، فهل نقيدهم بقوانين يتبعونها في حكمهم ، ام ندع لهم ، وهم ارباب الفكر ان يسيروا الدولة بحسب الظروف وفق ما يوحيه اليهم تفكيرهم السديد ؟ اهم بشر بحاجة الى قانون ام انه لا حاجة لهم الى هذا القانون ، اذ انهم هم القانون ، القانون الحي La Loi Vivante ؟!

يبحث افلاطون في كتابه (سياسة) Politique هذه المشكلة ، ويرى ان الشعب لا يمكنه ان يصدق بوجود رجل مثالي Supreman ، رجل فوق البشر لا يخطئ ، كما انه من غير الممكن ان يوجد مثل هذا الرجل ، لذلك يقول افلاطون بوجوب تقييد الفلاسفة بقوانين يرجعون اليها في ممارستهم للسلطة .

هذا هو المثل الاعلى للدولة في نظر افلاطون ولكنه مثل لم نبلغه بعد ، فعلينا برأى افلاطون ، والحال هذه ، ان نقبل بنوع الحكم الاقل ضررا ، وانواع الحكم يصنفها افلاطون في ثلاثة .

١ — حكم الفرد : ويمكن ان يكون نظاميا يخضع لقانون فيسمى عندها (الفردية) او فوضويا لا ينظمه ناظم فيسمى (الطغيان) .

وحكم الفرد اقوى هذه النظم في الخير او في الشر فهو يقدم خير الحكومات المنظمة او شر انواع الطغيان .

٢ — حكم الاقلية : وقد يكون حكم الاقلية هذا حكم المتفوقين فنكون عندها امام (الارستقراطية) او حكم الاثرياء فنكون امام (الاقطاعية) .

٣ — حكم الاكثرية : الذى قد يكون خاضعا لقانون فيسمى (ديمقراطية قانونية) وقد لا يكون كذلك فيسمى (ديمقراطية عامة) .

ويعود افلاطون فيرى ان الديمقراطية هي اقل انواع الحكم ضررا لانها اضمن من غيرها ، فحكم الفرد صحيح انه قد يكون خير انواع الحكم ولكننا لا نضمن عدم انقلابه الى (طغيان) ، كما اننا لا نضمن بقاء حكم الارستقراطية وعدم تحوله الى (حكم الاقطاعية) . لكنه في كتابه (القوانين) Lois الذى يبحث في قضايا

.../...

الدولة الاجتماعية كالعائلة والملكية والتعليم ، يشير بان يكون دستور الدولة دستورا وسطا Constitution Mixte يأخذ من حكم الفرد ومن الديمقراطية وجههما الحسن ولكنه يبقى لحكم الفرد الكفة الراجحة فالفرد هو الذى يجب ان يقوم بادارة دفة الامور في الدولة ولكن بعد ان يرجع في ذلك الى (مجلس عقلاء) .

أرسطو وأنظمة الحكم : هذه هي الافكار التي شرب سقراط لاجلها السم ، والتي لم يقيض له ان ينشرها الى ان اتى تلميذه أفلاطون فوسعها واضاف اليها من افكاره ، ثم ان السلسلة لم تنقطع بعد افلاطون ، فقد أتى بعده ارسطو Aristote تلميذه ليحمل لواءها ويتابع البحث عن حلم الدولة المثالية الذهبي الذى سعى الفلاسفة وراءه طويلا وما يزالون يسعون ...

لم ينصرف ارسطو الى وضع تصميم مثالي للدولة لانه يؤمن بان المثل العليا لا تعيش الا في الاثير ، ولن يقيض لها ان تحيا على الارض ، لذلك اكتفى بان يأخذ الدساتير الفاسدة Constitutions Degenerees ويحاول ان يصلحها ويقلل من عيوبها لتبدو سائغة بعض الشيء ، فهو يرى كأستاذه افلاطون ، ان اشكال الحكم تنقسم الى :

١ ـ حكم الفرد : Monarchie : حينما يحكم الفرد في سبيل الصالح العام ، وهذا الحكم الذى اذا ما انقلب عن هدفه اصبح (طغيانا) Tyrannie

٢ ـ حكم الارستقراطية : Aristocratie ، حكم المتفوقين عقليا وخلقيا الذى قد ينقلب الى (الاقطاعية) Oligarchie حكم الاغنياء ، وذلك حين تحكم الاقلية لا حكم المتفوقين ولا حكم الفضيلة ولكن حكم الاغنياء في صالح الاغنياء .

٣ ـ حكم الديمقراطية : Democratie ، حكم الاكثرية اى حكم الفقراء في صالح الفقراء

اما (الفردية) واما (الارستقراطية) فيرى ارسطو انهما مثاليان لم يوجدا في اليونان وعلى ذلك يخرجهما من دائرة بحثه . ثم يعود فيوفق بين الكم Quantite وبين الكيف Qualite فيأخذ من (الديمقراطية) حكم العدد الاكبر ليضيف اليه صورة للكيفية ، للاقلية الممتازة مأخوذة من (الارستقراطية) . ويجمع هذا الى ذلك ، ليخرج علينا بنظام جديد هو (حكم الاكثرية) Politie يعتقد انه يحقق مصلحة الجميع ، ولكن للديمقراطية في نظره انواعا عديدة ايضا فاى نوع من الديمقراطية علينا ان نستفيد منها لنهيء (كأس الكوكتيل) ؟ ان النوع المفضل من الديمقراطية عند ارسطو هو (الديمقراطية الزراعية) التي تتألف من الفلاحين والملاكين الذين ينصرفون عن الشغب في الساحات العامة الى اعمالهم . اما (الديمقراطية الحديثة) التي تعتمد على العمال فهي اسوأ انواع الديمقراطية بل هي الطغيان منقسما في أيد لا حصر لها .

و (الاقطاعية) التي تساهم في تهيئة (كأس الكوكتيل) هي اقطاعية تفتح باب السلطة لشروط موافقة من الملكية ، لا الاقطاعية التي تجعل الحكم للثروة المتزايدة .

.../...

ويتوقف ارسطو هنا ليوضح لنا ان الاشتداد في تطبيق المبدأ ايا كان يؤدى الى الثورات والانقلابات التي تصدع بنيان الدولة . فالدولة الديمقراطية اذا اشتدت في تطبيق ديمقراطيتها جلبت على نفسها نقمة الطبقة المثقفة والممتازة التي ترى نفسها مساواتها بالطبقة الجاهلة افتئاتا على حقها ، فتثور ، كما ان الدولة الاقطاعية اذا أمعنت في اقطاعيتها جلبت عليها ايضا نقمة الفقراء ، لذلك يرى ارسطو ان خير واسطة لتجنب الثورات هي الاعتدال بأن تتملق الاقطاعية الفقراء ، وان لا تثقل الديمقراطية على الاغنياء ، وهذا لا يسهل في دولة يحكمها الفقراء ولا في دولة يحكمها الاغنياء بل انه سهل ميسور في دولة تستلم زمام السلطة فيها الطبقة المتوسطة .

يظهر لنا مما تقدم ان ارسطو نظر الى النظم الدستورية نظرة الطبيب الى مريض يحاول ان يوجد له علاجا بعكس استاذه أفلاطون الذى نفض يديه من النظم الموجودة واعتبرها نظما فاسدة لا تصلح للحياة ، فاخذ يخلق لنفسه جمهورية مثالية تعيش في السحاب اكثر مما تعيش على الارض ! ...

<u>الرواقيون والدولة العالمية</u> : نزع اليونان بعد ارسطو نزعة تختلف اختلافا جوهريا عن نزعتهم الاولى ، اذ حاولوا بفلسفتهم ان يخرجوا من هذه الحدود الضيقة التي كانوا يحصرون ضمنها دولتهم ليجعلوا من العالم كله دولة عالمية واحدة Civias Maxima وهكذا دخلت العالمية L'universalite الفكر السياسي ، وساعد على انتشارها الاديان السماوية التي لم تأت لتنظم علاقات افراد مدينة ما بعضهم ببعض كما كانت عليه الحال في ظل الديانات السابقة حيث كان لكل بلد ديانته الخاصة باهله _Cujus re GIO ejus religio بل اخذت تضع قواعد لجميع الناس ايا كانت قوميتهم ، وهكذا خرجت الفلسفة الرواقية Stoicisme التي كانت ترى في الانسان كائنا ذا صفتين فردية وعالمية ، وفي الجماعة دائرتين متوازيتين داخليا اولاهما واصغرهما كما يرى سينيك Seneque الدولة وثانيهما الجمهورية التي تشمل العالم بجميع افراده بل حتى بآلهته ، تلك الجمهورية التي لا يحيط بحدودها الا الشمس، الشمس فحسب ! ...

ويرى الرواقيون ان القانون الذى يسود تلك المدينة العالمية ليس الا القانون العالمي) Loi Universelle ، اى قانون الطبيعة الذى يحتم ان يكون الافراد متساوين حقوقيا لانهم متساوون بصفتهم افرادا ، لا فرق في ذلك بين الاثينيين وغيرهم بين الاحرار والعبيد ، بل انه ليس في نظر الرواقيين من يسمون عبيدا فالعبودية صفة خاصة بالحيوانات ، اما الانسان ، الانسان الذى وهب عقلا وفكرا ، وارادة تقرر له سلوكه فلايمكن ان يكون عبدا ...

ويرى الرواقيون ايضا ان الاشتراك في امور الدولة واجب اجتماعي_Devoir So cial يترتب على الجميع ممارسته الا لمانع قاهر .

كما يرون ان هدف الدولة ليس الا تحقيق السعادة العامة ، وهذا مايبرر

.../...

بل يوجب اشراك الجميع في الامور العامة . اما الدستور الصالح لهذه الدولة فهو الدستور الوسط الذى نادى به أرسطو ، والذى تبدى في الجمهورية الرومانيــة فالقنصلان فيها يمثلان (الفردية) والمجلس الاعلى Senat يمثل (الارستقراطية) والجمعيات الشعبية تمثل (الديمقراطية) ، وهذه العناصر تعمل متعاونة وعلى قــدم المساواة ليس ثمة عنصر متفوق وآخر منحط ، بل تعمل جميعها ، كل في اختصاصــه ويراقب كل عنصر منها العناصر الباقية ..

هذه هي الدولة وهذه هي نظمها في نظر اليونان ، واننا لنلمس من هذه النظرة العجلى تفكيرا سياسيا ناضجا يشوبه شيء من خيال جامح اخذ يرتفع شيئا فشيئا ليصوغ لنا فردوسا ذهبي الالوان يحقق للجميع السعادة والعدالـــة والمساواة ! ...

... - ...

الفصل الثاني

فلاسفة القرنين السادس عشر والسابع عشر ونظريات الحكم المطلق

الفلسفة في خدمة التيجان : يتميز القرنان السادس عشر والسابع عشر بانهما قرنا الدول الضيقة الاقطاعية والحدود المغلقة ، قرنا الملوك الذين ينظرون الى بعضهم نظرة خوف او نظرة بطش ، فيحاولون أن يقووا دولهم لتكون مرهوبة الجانب في الخارج ، ويسمون لذلك بأن يمركزوا السلطة في ايديهم ، فيطبقون في الداخل نظاما تعسفيا شديدا ، يرهب المواطنين ، ويخلق من الشعب مجموعة من الافراد تسير حسب اهواء الملك رهبة لا رغبة ...

تميزت الفلسفة السياسية في هذا العصر[١] ، بكونها فلسفة مسيرة Philosophie Dirigee موجهة لخدمة الملك ، الحاكم المطلق وظل الله على الارض.

الماكيافيلية Machiavelisme عودة الى قانون الغاب : على هذا المسرح القدر يضج بسيادة اصحاب التيجان ، برز ماكيافيلي Machiavel ولمع نجمه في زمن كانت الفلسفة فيه تفسح صدرها الرحب لنظريات الحكم المطلق ...

كان ماكيافيلي سكرتيرا في الادارة في فلورنسا في ظل حكومة الجمهورية ، التي تولت الحكم بعد آل مديتشي Medicis على ان هؤلاء ما لبثوا ان عادوا الى الحكم فاقصوه عن الوظيفة ، فاخذ يتقرب اليهم ولكن دون جدوى . ولقد بلغت به شهوة التوظف حدا دفعه الى ان يكتب الى صديقه فيتورى Vettori سفير فلورنسا في روما ، عام ١٥١٣ رسالة يقول له فيها ، " انني اريد ان يستعملني آل مديتشي ولو في تحريك صخرة " ولكن آل مديتشي لم ينسوا خدماته للجمهورية فلم تفلح محاولاته ، فاراد ان يظهر لهم انه ملكي أكثر من الملك ، وهكذا ألف كتابه (في الامـــارات) Des Principautes الذى تناقله الناس فيما بعد بعنوان (الامير) Le Prince

وكتاب الامير هـــو الذى يحوى أسس الماكيافيلية هو برأيي كتاب قصد به التقرب والزلفى باكثر مما قصد به نشر نظرية في السيادة والحكم متماسكة الاجزاء تكون دستورا لدولة ما ، ويؤيد ذلك هذا التملق الذى يتضمنه اذ يقول ماكيافيلي مخاطبا الامير لوران الثاني الذى كان يحكم فلورنسا عام ١٥١٦ ، " اين تجد ايطاليا متجها لامالها غير بيتكم العظيم الذى يستطيع بفضل الله والكنيسة التي يستوى على عرشها بيتكم العظيم[٢] هذا ان يقود هذا التحرير السعيد ويحققه ؟! (يعني تحرير ايطاليـــا من البرابرة)

افلا نلتمس من هذه العبارة ان هذا الكتاب هو افكار معينة وضعت لاناس

---

(١) راجع ، الحقوق الدستورية للدكتور مصطفى البارودى الجزء الاول طبعة ١٩٥٢ ص٤٨_١٢٦

(٢) كان البابا آنئذ ليون العاشر X من اسرة مديتشي

.../...

معينين ولسبب معين ، اكثر منه نظرية شاملة وضعت لكل زمان وكل مكان !

على اية حال ، فنحن امام كتاب تضمن افكارا معينة ، وتلقفه بعض الذين يجرون مع كل طريف فصاغوا منه نظرية في السيادة والحكم سموها (الماكيافيليــــــة) Machiavelisme فما هي هذه النظرية ؟

تنادى هذه النظرية اولا بالفصل بين السياسة والاخلاق ، وبمنح السياسة الاولوية Politique d'abord ، فليس للسياسة دين ، وليس ثمة موازين خلقية وضوابط انسانية لها ، بل ان كل ما يجعل الدولة قوية هو شي' مشروع وصالح بصرف النظر عن الوسائل التي حقق بها هذا الشي' ، والسبل التي سلكت لذلك ، وبكلمة فالغاية تبرر الوسيلة في مذهب ماكيافيل .

ثم ان الافراد في اغلبيتهم لا يملكون موهبة النفاذ الى الجوهر ، بل يكتفون بالمظاهر ، وعلى ذلك فهم يحترمون القوى ويخافونه ، وبالتالي يتبدى لهم القوى هو صاحب الحق ، والافراد الى ذلك ، اشرار خبثاء ، جبلوا على حب الشر والايذاء فوجب والحال هذه ان تتدخل الدولة لتنظيم حياة الناس فيما بينهم . ولكن ما هي الدولة ؟ هذا سؤال لا يأبه له ماكيافيل بل يكتفي بان يقرر اننا امام دولة ، فالدولة كائنة "L'etat est" فعلينا ان نحافظ عليها ونقويها

ويرى ماكيافيلي في السياسة الداخلية ، ان الامير كيفما كان توصله للامارة ، ابالارث ام الاغتصاب ، عليه ان يخشى منافسيه فيتخلص منهم ، وعليه ان يفرض على رعاياه الطاعة بالقوة ان لم يكف الاقناع ، وعلى ذلك فلا بد للامير من قوة فالاسلحة الطيبة هي التي تأتي بالقوانين الطيبة ، وعلى الامير ان يتزيا بزى العدل والانصاف لان في هذا ما يجعله محببا للشعب ، ولكن عليه الا يتصف بهذه الصفات لان الناس لا يملكونها ولا يستحقونها ، وان اتصف بها فعليه العفاء ! ... اما الدين فخادم للسياسة عند ماكيافل ، وعلى الامير ان يستخدم تدين رعاياه كمؤيد لقوانينه واوامره اما ان يتدين الافراد اولا يتدينون فهذا امر لا شأن له ، وليس على جانب من الخطر . والنصرانية ، كما جاءت ، دين لا يروق لماكيافيل ، لانها دين التضحية ، تضحية الارض في سبيل السماء ، اما ماكيافيل فيسعى ان تكون التضحية تضحية السماء في سبيل الارض

هذا في السياسة الداخلية ، اما في السياسة الخارجية ، فيلخص آراء ماكيافيل فيها ، ان على الامير ، ان يكون أسدا وثعلبا ؛ اسدا ليخيف جيرانه ، وعلى ذلك فلا بد له من القوة ، لان الحرب عند ماكيافيلي حادث طبيعي يخلقه انقسام العالم الى دول ، فعلى الامير ان يعد للحرب عدتها ... وعلى الامير ان يكون ثعلبا ، ليكشف الاعيب اعدائه ، وليكون له ايضا الاعيب يبتدعها تنكيلا بهؤلاء الاعداء ، ففي السياسة تنعدم الاخلاق ويبقى للناس ان يتطاحنوا مجردين من كل قيد خلقي ، فانه من الحمق ان يقيد الانسان نفسه بمواثيق ومعاهدات ثم يحافظ عليها رعاية لاعتبارات اخلاقية لا وزن لها قد تؤدى بالانسان وتؤدى به الى الهاوية ، ولكن هذا

.../...

لايعني ان الدولة عليها ان تكشف اوراقها ، بل انه عليها ، حتى بالنسبة لشعبها نفسه ، ان تلبس مسوح الرهبان ، وترتدى جلد الحمل المستضعف المعتدى عليه ...

والخلاصة ان كتاب (الامير) دعوة الى الرجوع الى قانون الغاب ولوحة تمثيل ابشع ما في النفس البشرية من قسوة ووحشية .

<u>بودان والسلطة</u> : لم يكن ماكيافيلي الفارس الوحيد في هذه الحلبة ، بل ان بودان Bodin آتى لينضم اليه في كتابه (الجمهورية) La Republique وبودان قاض ومفكر فرنسي ، ساءه هذا التمزق في الصفوف الوطنية الذى جرى بعد الاصلاح الديني في فرنسا ، فقسم الفرنسيين الى بروتستانت وكاثوليك ، كما ساءه انتشار آراء ماكيافيلي المادية ، فاتى لينقض ما جاء به هذا الذى يصفه بانه مجرد من كل معرفة بالقوانين وحتى بالحقوق العامة "

يعرف بودان الجمهورية فيقول : "الجمهورية هي الحكم المستقيم على عدد كبير من العائلات ، وعلى ما هو مشترك بينها في يد سلطة مسيرة"

اما الحكم المستقيم فهو برأيه الحكم العادل ، واما العائلة فهي الافراد المجتمعون تحت طاعة رئيسها ، وهي نموذج مصغر للدولة ، واما الاشياء المشتركة بين هذه العائلات فهي الحد الادنى الضرورى لوجود الدولة ، الاملاك ، الاموال العامة ، الاعراف ، القوانين ، اما السلطة السيدة فيشبهها بقاعدة المركب التي تشد خشباته بعضها الى بعض ، فتمنعها من التفكك والتناثر ، فالسيادة برأيه سلطة اصلية اولية ، لا تتأتى من احد ولا تخضع لاحد فهي ليست ممنوحة من احد ، وهي بالتالي ليست مسؤولة امام اية سلطة في الارض ، ولهذه السلطة ان تخضع الى رغباتها كل فرد من افراد الجماعة السياسية ، وبقاء هذه السلطة هو الضمانة لاستقلال الدولة وتماسكها في الزمان والمكان ، وعلى ذلك فهذه السلطة قادرة على وضع القوانين والغائها لان اصدار القانون حق من حقوقها ، والغاءه ليس الا الغاء لعمل قامت به ، وهي تستطيع ان تخرق العادات بالقانون ، لانه ليس للعادات ان تخرج على القانون ، وللسيادة عدا سن القوانين والغائها ، اعلان الحرب وعقد الصلح ، والقضاء والعفو ، وسك النقود ، وفرض الضرائب وتسمية الموظفين .

ويرى بودان ان السيادة مطلقة لا تتجزأ ، وانما في يد شخص واحد كانت في (الفردية) ام في يد قسم قليل من الشعب في (الارستقراطية) او في يد اكثرية الشعب في (الديمقراطية) ، كاملة غير متجزئة وما هذه الاشكال المتعددة سوى اشكال في الدولة لا في الحكم ، وهذه الاشكال الثلاثة للحكم احسنها في رأيه هو (الفردية الملكية) لانها اكثر توافقا مع الطبيعة ، وهي وحدها التي تدعم السيادة التي تجد سندها الحقيقي في شخص رئيس واحد هو الملك ، ولكن هذا الملك يحتاج الى بعض النصح ، وهنا يأتي دور مجلس اعلى Senat او مجلس عام Parlement ولكن ليس لهذا المجلس او ذاك سلطة سن اى قانون ان مهمتها لا تتعدى النصح والارشاد .

.../...

ولكن ما هو مصدر السيادة ؟ هذه السلطة التي منحت للملك بأى حق منحت له ،وكيف كان ذلك ؟ هنا يسكت بودان ،فلا يحاول ان يجعل السيادة مستمدة من الحق الالهي ، ولا من حق الحماعة المنتقل الى الملك بدون قيد ولا شرط ، ولا من حق الشعب ، فالسيادة موجودة وكفي ! ولعله بسكوته هذا يريد ان يغلق المجال امام تزاحم النظريات ، كيلا يزعزع هذا التزاحم السيادة ولا يقلقل العرش ، ولكن سكوته هذا لا يفسر الا بعجزه عن ايجاد مرتكز فلسفي تعتمد عليه السيادة في نشوئها وسيطرتها ...

اذا كانت السيادة ليست حقا للشعب منحه للملك بقيد او بدون قيد ، فمعنى هذا ان هذه السيادة ليست هبة او تفويضا من احد ، وبالتالي ليس لاحد ان يناقش الملك فيها ، اى وبعبارة اخرى ، ليس لهذه السيادة حدود . هذه هي النتيجة المنطقية التي نستخلصها من نظرية بودان اذا ربطنا النتائج بمقدماتها ، ولكن بودان هنا يناقض نفسه ،فيجد للسيادة بعض الحدود .

فالسيادة حكم مستقيم عادل ، وهذا يعني حكما متوافقا مع قانون الاله وقانون الطبيعة . والدولة تقوم على العائلات ، لذلك ينبغي ان تصان حقوق العائلة التي منها حق الملكية . وعلى ضوء هذه الحدود يفرق بودان بين :

١ ـ الفردية الطاغية Monarchie Tyrannique، التي يتنكر الفرد فيها للقوانين الطبيعية ويخرق حرمة الملكية .

٢ ـ (الفردية الاقطاعية) Monarchie Seigneriale : حيث الاملاك والاشخاص حقا ، ملك للحاكم .

٣ ـ (الفردية الملكية او الشرعية) Monarchie Royale ou LEgitime : التي يعتبر بودان انها هي الحكم المستقيم .

ثم يأتي بودان بتناقض جديد ، اذ يجعل من مفهوم القوانين الاساسية Les Lois Fondamentales ، التي يستمدها من التقنين الدستورى للعصور الوسطى ، كقانون وراثة التاج ، وعدم بيع الاملاك الملكية ، والتي يسميها (قوانين المملكة) Les Lois du Royaume ، يجعل هذه القوانين متميزة عن التاج ومتفوقة عليه .

كما انه يقع في تناقض آخر حين يؤكد ان السيد المطلق لا يستطيع ان يفرض الضرائب حسب هواه ، بل لابد له من موافقة الشعب عن طريق (المجالس الدنيا) LEs Etats Generaux وهذا حد من سيادة الملك المطلقة .

من ذلك نرى ان بودان يريد بدافع غيرته على التاج الفرنسي ان يوجد في فرنسا ملكا مطلق السلطة لا ينازعه منازع ، يقوى من شأن هذا التاج ، ولكنه يصطدم بالقيود المنطقية المسلم بها ، التي تحد من سيادة الملك والتي بدونها يخشى ان ينقلب الحكم الى طغيان غاشم ، فيحاول ان يوفق بين نظريته وبين هذه

.../...

الحدود ، لكن المنطق ينبو عنه ويخونه .

هوبس والدولة اللاوياتان لم ينفرد بودان في هذا الاتجاه ، بل ان مفكرا آخر يضاف الى القائمة ليؤلف مع سابقية (الفرسان الثلاثة) الذين على رغم اختلافهم بالتفصيلات يدعون الى رفع لواء السياسة على حساب الاخلاق ... هذا الشخص هو هوبس ا ولد هوبس Hobbes عام ١٥٨٨ ، حين كانت البروتستانتية تكتسح بريطانيا ، وكان فيليب الثاني ملك اسبانيا الكاثوليكي يوجه اسطوله الى البر البريطاني ليقهر اليزابيث ملكة انكلترا ، وكانت ام هوبس حاملا به فأرهقها الخوف ، فولدته قبل الاوان ، مما حمل هوبس ان يكتب عن نفسه فيما بعد ، " انا والخوف توأمان " ! ...

وكانت البروتستانتية قد تغلغت في مجلس العموم الذى كان يتألف في معظمه من الطبقة المتوسطة ، فاتجه بازدياد نحو المعارضة ، واشتد التناحر بين الكاثوليك والبروتستانت حتى اصطبغ بصبغة سياسية ، فانقلب البروتستانت من محتجين Protest_ants على الدين الى محتجين على السلطة ، وهكذا نشبت الثورة في ايكوسيا Ecosse شمالا ، وانقلبت في الجنوب الى حرب بين حزب الملك وحزب البرلمان ، ادت الى قطع رأس الملك شارل الاول Charles I ، وحمل كرمويل Cromwell الى كرسي الحكم في ظل الجمهورية ...

في هذه الاثناء ، نشر هوبس كتابه (اللاوياتان) Léviathan الذى اثار في اوساط المحافظين Tories نقمة شديدة حتى ان البرلمان نفسه حين اشتد الطاعون في انكلترا قرر احراق الكتاب توقيا من غضب الله ، لانه اعتبر الكتاب نزعة نحو الالحاد الامر الذى جعل هوبس يقنط من هذا الاتجاه الذى اتجه اليه ، بل من التفكير السياسي برمته فطلقه ليشتغل بقية ايامه في دراسة الهندسة ...

يرى هوبس في الدولة ، الشخص الذى يحمي الضعيف من القوى كما يدل عليه عنوان كتابه (لفياتان) ، الذى استعاره من سفر ايوب في التوراة ، التي تصور اللفياتان تنينا سماويا يأكل الشمس والقمر عند الخسوف . ومعنى اللفياتان الحقيقي هو السمكة الاكبر حجما التي تأكل السمكات الكبيرة التي هي اصغر منها لتمنعها من اكل السمكات الصغيرة ...

يرى هوبس ان الانسان في حالة الطبيعة L'etat de Nature حالة ما قبل الاجتماع L'etat Pre_Social يحاول ان يستعمل حريته المطلقة على حساب حقوق الاخرين ، اى ان الانسان كان بعبارة اخرى " ذئبا يفترس اخاه الانسان" "Homo HOmini Lupus" ويرى هوبس ان الدين ليس هو الواسطة الناجعة للتخلص من حالة الطبيعة هذه ، فان حق تفسير الدين ، كل بموجب عقله ، كان جزءا من شرع حالة ما قبل الاجتماع ، الامر الذى يجعل من الدين امرا لا اثر له في ردع الناس ، اذ ان لكل فرد ان يفسره كما يشاء حسب مصلحته وهواه ، فليس الدين اذن هو الذى يخرج الانسان من حالة الطبيعة بل ان الذى يخرجه هو اولا انفعالات

.../...

اولا انفعالاته النفسية التي اهمها في هذه الناحية الخوف ، الخوف من الانسان ، الخوف من الموت ، وعقله الذى يخلق له وسائل تحميه من هذا الخوف ، لذلك يقرر قاعدة : " لا تفعل بالناس مالا تريد ان يفعلوه بك " التي تعتبر قانون الطبيعة ، هذا الخوف وهذا العقل يدفعان الانسان الى خلق رجل صنعي Homme Artificiel أقوى من الافراد بكثير يحميهم ويذود عنهم ، هذا الرجل الصنعي ... هو الدولة L'etat ! هو اللاوياتان L'éviathan وهكذا يختلف هوبس مع ارسطو الذى يرى أن الانسان حيوان اجتماعي وان الجماعة بالتالي ثمرة الطبيعة ليرى انها ثمرة الفن والمصلحة البشريين .

تؤسس الدولة بنظر هوبس بعقد جماعة Contrat de Société فهو لا يعتمد على نظرية (الحق الالهي) بل يرى ان السلطة للشعب منحها للملك بتفويض منه ، ولعله يعتمد في ذلك على عبارة جاءت في (الديجست Digest) لالبيانوس Ulpianus ، " ان ما يروق للملك فيصدره بقوة القانون يستمده منه (قانون ريجيا) الذى سن لينظم حقه في الامر ، من تفويض الشعب الذى فوض اليه سلطته وقدرته[1] .

وعقد الجماعة هذا ينزل فيه كل فرد عن حقه في حكم نفسه الى رجل او هيئة ، وهكذا تتمثل حقوق الجماعة كلها في الحكم بشخص واحد أو بهيئة معينة تمثل السيادة Souverainité التي ليست هي محصلة مجموع الارادات بل انها الارادة الخاصة التي لهذا الفرد (السيد المطلق) Souverain او هذه الهيئة المعينة التي تملك زمام السلطة ، والتي قامت مقام مجموعة هذه الارادات الفردية المتناقضة ، ثم ان هذا العقد بحسب رأى هوبس هو عقد وحيد الطرف Unilateral اى عقد يلتزم فيه جانب دون آخر بواجبات معينة ، فليس على السيد المطلق واجبات نحو الرعية ، وهكذا يرى هوبس ان الحكم نشأ مطلقا استبداديا ، ثم ان نزول الافراد عن حقهم الى السيد المطلق هو نزول كامل يشمل حتى تفسير المعتقدات الدينية ، نهائي لا يقبل الاسترداد الا اذا ضعف السيد حتى لم يعد قادرا على حماية رعاياه فيكونون عندها في حل من طاعته وهنا نجد هوبس يناقض نفسه اذ انه حين يجيز للافراد عصيان سيدهم حينما لا يستطيع حمايتهم ، فكأنه رتب على هذا السيد واجبا هو حماية رعاياه ، وبالتالي يكون العقد الذى افترضه وحيد الطرف ثنائي الطرف C. Bilateral لا وحيده ،

ويفضل هوبس من اشكال الحكم المتعددة (الملكية) Monarchie شأنه شأن بودان ، ويضيف الى حجج بودان ، حجة النفعية المستخرجة من حساب

(١) "Quod principi placuit legis habet vigorem utpote quum lege Regia qua de imperio ejus lata est populus ei et in eum omme suum imperium et potestam conferet".

المصلحة ، ففي النظام الملكي لا يطمئن الملك اذا كان رعاياه فقراء مظلومين ، بل ان عظمته تبنى على اكتاف شعب عظيم غني سعيد .

اما عن سلطة السيد المطلق ، فيرى هوبس ان ارادة هذا السيد هي القانون فهو الذى يستطيع ان يسن القوانين وهو بالمقابل الذى ينقضها ، وهو الذى يحدد الملكية ويسمح بها ويمنحها للافراد ليستغلوا نشاطهم ، ويبقى له ان يستردها حين يشاء ، فالملك ملكه ، وهو يتصرف به كيف شاء !

ثم ان للسيد المطلق ان يراقب الفكر في الدولة ، فان له ضابطة ثقافية Police Intellectuelle تمكنه من القضاء على المذاهب والافكار التي لا تتلاءم واهدافه لان الفكر هو موقد الثورات وموجهها .

وكذلك فان للسيد المطلق حق تفسير العقائد الدينية حسب هواه ، وتشكل مجموعة تفاسيره الدينية (الدين المدني) الذى تمثله الدولة ، وهكذا اصبح السيد المطلق رئيسا روحيا ، كما هو رئيس زمني !

وعلى الدولة في مقابل ذلك وجائب ولكنها في نظر هوبس ليست حقوقا للافراد ، بمعنى انهم لا يستطيعون المطالبة بها ، ومن هذه الوجائب ، حماية الرعية من الاخطار والعمل على اسعاد المواطنين ، وترك جزء من الحرية لهم مضمون بسكوت القانون .

والخلاصة ان افكار هوبس كانت دفاعا بارعا عن الملكية المطلقة ، دفاعا لا يستند الى نظرية الحق الالهي ولا الى نظريات غيبية اخرى ، بل يستند الى آلية رياضية علمية بحتة ...

.. ـ ..

الفصـــل الثالث

القرن الثامن عشر ... ثورة على الحكم المطلق

كان القرن الثامن عشر ، قرن التحرر السياسي والفكرى من ربقة الملكية المطلقة التي كانت تجثم على أوروبا ، فتلقي عليها ظلا معتما كثيبا محيكـــا مـــن أنات الضعفاء واستغاثات الطبقات الدنيا ، التي كانت تجأر بالشكوى من عسف النظم القائمة .

لم يحمل القرن الثامن عشر الى أوروبا لواء التحرر السياسي دفعة واحدة بل سبق ان مهد له بفلسفة جديدة متحررة ، حملت على الفلسفة القديمة التي كانت خادمة للملوك تساير نزعاتهم وشهوتهم الى الحكم والسلطان ...

على اننا لا نستطيع ان نعتبر هذه العاصفة من الافكار التي هبت مـــع اشراقة شمس القرن الثامن عشر ، جديدة في دنيا الفكر والسياسة ، فلقد وجدت قبل ذلك بقرون نواة لهذه الافكار ، ولكن لم يقيض لها ان تنتشر لانه لم يكرس احد قلمه وحياته للدفاع عنها ، ذلك انها كانت سابقة لاوانها ...

فلقد تدرجت الفلسفة السياسية ، من الحكم المطلق الذى يعتمد على نظرية (الحق الالهي) Droit Divin ، والذى كان يدين بها الملكيون المتزمتون ، الى نظرية (تفويض الشعب) للملك بممارسة السلطة التي منحها الله له (اى الشعب) Omnis potestat a Deo per populum ، الى (نظرية التعاقد) Theorie du contrat التي تجعل السلطة ملكا للشعب يفوضها للملك الذى يمارسها باســـم الشعب ولمصلحة الشعب ...

بل اننا نجد حتى في ظل الملوك القدماء من نادى بالافكار التحريريـــة فقد ردد فيليب بو[1] Philippe Pot نائب لاروش ، في مجلس الطبقات ، في الجلسة المنعقدة في ٩ شباط ١٤٨٤ جملة الغائيين Theologiens القديمة " الملك وجد لاجل المملكة ، لا المملكة لاجل الملك " Rex est proper populum et non regnum propter legem وايد هذه الافكار التحريرية ، حتى الفلاسفة الكاثوليك اذ اننا نجد الاب اليسوعي سواريز Suarez في كتاب "De legibus ac Deo legislatore" يؤيدها ...

فهذه الافكار كانت موجودة قبل القرن الثامن عشر ، ولكنها كانت مبعثرة لم تبلغ المرتبة التي تصبح بها نظرية متماسكة الاجزاء .

بقيت الحال هكذا ، حتى هبت ريح القرن الثامن عشـــر بفلسفته وثوراته فوضحت النظريات التعاقدية ، وخرجت من حيز الفكر الى حيز الواقع الدستورى ، حتى غزت العالم ، فنجد ثورة عارضة قلبت المفاهيـــم القديمة ، وقذفت وراءهـــا

---

(١) راجع : Amedee Bonde: Precis de Droit Constitutionnel P:29

نظرية الحق الالهي ، حتى اننا نجد شخصا ككلزاليس Gazales يقول[1] في الجمعية التأسيسية في جلستها المنعقدة في ٢٨ اذار ١٧٩١ : " انا لا أومن البتة بان الملك يتناول تاجه من الله ومن سيفه ،فانا لا اصدق مطلقا هذه الحكايات المضحكة ، انه يأخذ تاجه من الشعب "

وهكذا نجد ان مفهوم الدولة السائد قد تبدل لينحو منحى جديدا رسمته له فلسفة القرن الثامن عشر السياسية ، التي حملت الى العالم لواء الثورة الفكرية التي لم تلبث ان اضرمت نيران الثورة السياسية الحمراء .

وهكذا نجد ان فلاسفة القرن الثامن عشر ، كانوا اول من دق الاسفين في نعش الحكم المطلق ،واذا قلنا فلاسفة القرن الثامن عشر فاننا نعني بهم : لوك ، ومنتسكيو ، وجان جاك روسو ، الذين كانوا اكثر الفلاسفة اهتماما بالواقع السياسي الذى ران على اوروبا ، وبالبحث عن المخرج من الازمة ، ازمة المفاهيم والقيم الدستورية البالية .

... - ...

---

(1) "Je ne pense point que le roi tienne sa couronne de Dieu,et de son epee ,je n'admets point ces contes ridicules il à la tient du voeu du peuple" - A. Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P : 30

راجع

البحث الاول

لوك ومفهوميا السيادة والحكم

الابن سر ابيه : ليس لوك من فلاسفة القرن الثامن عشر ، فلقد ولد عام ١٦٣٢ ، ولكن حياته امتدت حتى اوائل هذا القرن ، وهكذا نستطيع ان نعتبره فيلسوفا مخضرما على ان افكاره المتحررة هي الصق بفلسفة القرن الثامن عشر منها بفلسفة القرن السابع عشر ، لهذا وبالاضافة الى ان حياته قد امتدت الى عام ١٧٠٤ فاننا نضعه في زمرة فلاسفة القرن الثامن عشر .

ولد لوك(١) Locke من والد بوريتاني متحمس للبرلمان الانكليزي ضد الملك ، الا ان صحة لوك لم تساعده على ان ينخرط في سلك الجندية كأبيه ، اذ كان هذا رئيسا للفرسان في الحرب الاهلية ، الى جانب البرلمان ، بل ان جسمه الضعيف حمله على ان يحترف الطب ، المهنة التي مكنته فيما بعد ، من التعرف الى كثير من العظماء ، امثال اللورد أشلي الذى اصبح لوك من اعظم المقربين اليه ، وهكذا وجد لوك نفسه غارقا في السياسة الى اذنيه ! ...

كانت انكلترا في عهد لوك ، مسرحا لنزاع عنيف بين الكاثوليك والبروتستانت وبين الاحرار Whigs والمحافظين Tories وكان لوك في جانب صديقه اللورد أشلي الذى كان من الاحرار ، والذى أبعد الى هولندا بعد محاكمته بتهمة التمرد على الملك ، وهكذا شد لوك الرحال الى هولندا ، حيث تشكلت هناك الخطوط الكبرى لفلسفته ، اذ كانت هولندا آنذاك ، مهد البروتستانتيه ، البروتستانتية التي كانت تحمل لواء العداء للنظم المطلقة .

ألف لوك كتابين ، ضمنهما افكاره في الدولة والحكم ، أولهما (محاولة في الادراك البشرى) Essai sur l'entendement humain وثانيهما (محاولة في الحكومة المدنية) Essai sur le gouvernement civil وهذان الكتابان يبسطان بصورة منطقية هادئة فلسفة لوك في السيادة والحكم ...

اقتبس لوك عن هوبس (نظرية العقد) و (حالة الطبيعة) ولكن هذه الافكار لم يستخدمها ليبني منها دولة استبدادية كما فعل هوبس ، بل انه افاد منها في بناء دولة ديمقراطية خيرة ...

الانسان في حالة الطبيعة : يرى لوك ان الانسان مر بحالة ما قبل الاجتماع ، وانه كان في هذه الحالة يملك صفتين : حق القيام بكل ما يؤمن سلامته وحاجاته ، وحق آخر هو حق معاقبة كل من يحاول ان يعتدى عليه او ان يحول بينه وبين تأمين هذه الحاجات ، معاقبة تتناسب والجرم ، وتتوخى تعويض الضرر الحاصل من هذا التعدي ، لا الاقتصاص ولا الثأر . والانسان صحيح انه كان في حالة الطبيعة متحللا

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور مصطفى البارودى ، الجزء الاول ، طبعة ١٩٥٢ ص ١٢٦ - ١٥٠

من كل قيد يقيده كالقوانين والانظمة ولكنه رغم ذلك لم يحاول ان يفترس اخاه الانسان كما يرى هوبس المتشائم بل كان لوك يعتقد ان الانسان خلق ووجهه الى السماء " كما يقول المثل اللاتيني "As homini sublime dédit" أذ أن للانسان ضابطا يسير على هديه في اعماله هو العقل الذى يدله على حاجاته وعلى حاجات الاخرين ، ويشير عليه بان لا يحول بين الناس وبين تأمين حاجاتهم ،كيلا يحولوا بينه وبين تأمين حاجاته ، والافراد في حالة الطبيعة ،برأى لوك ، متساوون مهما اختلفت شروطهم المادية ، لذلك يمتنع هؤلاء الافراد ،مدفوعين بعقلهم ، عن ان يؤذى بعضهم بعضا في حياتهم او مالهم ،لان في هذا الايذاء انتقاصا لتساويهم ،ثم ان للفرد ملكية تقوم على عمله ، وتحددها حاجته فلكل انسان ان يتملك ما يكفيه ، وما يستطيع ان يستثمره ، وهكذا نجد ان حالته الطبيعية عند لوك هي حالة تسيطر عليها الحقوق الطبيعية .

الدولة وليدة (عقد اجتماعي) ، الا ان الناس لم يعد يستطيعون الاستمرار في هذه الحياة ، نظرا لان الانسان لا يكون دوما في حالة الطبيعة التي يتحكم فيها العقل بل قد يفسد ،فيؤمن رغباته على حساب حاجات الاخرين ،مستعينا في ذلك بقوته وقدرته ،فيخل عندها بتساوى الافراد ، لذلك وحيث انه لا قوانين ترسم لكل انسان حدوده ،ولا قضاة تحقق في الخلافات بين الافراد ولا سلطة تنفذ احكام القضاء وتعمل على تطبيق الاوامر والنواهي ،لهذا لجأ الناس الى الحياة الاجتماعية ، التي انشؤوها بعقد استعملوا في عقده ارادتهم الحرة كافراد احرار متساوين ، لهذا يعتبر لوك ان الحكم المطلق Gouvernement Absolu لايمكن ان يكون مشروعا لانه من غير المنطقي ان يقبل الافراد بحياة في حياتهم الاجتماعية اسوأ من حياتهم في حالة الطبيعة التي كانوا يحيون فيها .

السلطات الثلاث في الدولة ، ثم ان هذا العقد يستهدف تشكيل هيئة سياسية Corps Politique تتولى امر ادارة الامور في المجتمع ،يتخلى لها الافراد عن حق البقاء ، حق تنظيم نشاطهم بحيث يحترم كل فرد حقوق الاخرين ، وهكذا تكتسب هذه الهيئة السياسية (وظيفة التشريع) ،كما يتخلى لها الافراد ايضا عن حق العقاب ، وهكذا تضاف الى مهام هذه الهيئة (مهمة القضاء) ثم ان هذه الهيئة السياسية لابد لها من ان تقمع كل مخالفة لنصوص القوانين وان تنفذ احكام القضاء ، وهكذا تنشأ (وظيفتها التنفيذية) .

لهذا يضع لوك ، اسس تفريق السلطات ، وهو يرى انه يجب ان تفصل كل سلطة عن الاخرى ، لانه في جمع سلطتين او اكثر استئثارا بالحكم يوصل صاحبه الى الاستبداد ...

وينزل لوك السلطة التشريعية المنزلة الاولى ، بحيث يجعلها تسمو على

.../...

التنفيذية ، الا ان هذا لا يعني ان تكون السلطة التنفيذية مضطرة للخضوع الى سائر اوامر السلطة التشريعية ، بل انه لابد من منحها بعض الحرية ، لان السلطة التشريعية لا تستطيع ان تستطلع كل شيء وتسد كل حاجة ، ولان تطبيق القوانين بشكل قاس قد يؤول احيانا الى الاضرار بالجماعة .

حدود السلطة ، ولكن هل للدولة سلطة مطلقة في التضييق على الفرد ؟ يجيب لوك ، لا ، فان الناس لم يتركوا حالة الطبيعة الا لانهم يأملون بحياة افضل في حالة الاجتماع ، وحالة الطبيعة لم تكن جحيما لا يطاق ، وانما عمد الناس الى حالة الاجتماع ، ليكونوا اكثر اطمئنانا على حياتهم وحريتهم واموالهم ، وعلى ذلك فلا يمكن ان تمتد سلطة المجتمع الى ابعد مما يتطلبه الخير العام .

فسلطة الدولة اذن بهيئاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية ، التي ورثتها عن سلطة الفرد الاصلية لا يمكن ان تستهدف افقار الناس واشقاءهم لان السلطة الاصلية للفرد لم تكن تستطيع ذلك في حالة الطبيعة ، ولا يستطيع الفرد الذى نزل عن سلطته للدولة ان يمنحها شيئا لا يملكه !

من هذا ، نتبين ان فكرة الخير العام هي الضابط برأى لوك الذى يحد من سلطة الدولة ، ولكن من هو الرقيب الذى يأخذ على عاتقه مراقبة الدولة لكي لا تخرج عن هذا الضابط ؟ السلطة التشريعية في نظره هي الرقيبة على التنفيذية اذا اشتطت ، اما السلطة التشريعية فيراقبها الشعب ، لان الشعب لم ينزل عن سلطته ، وانما فوض هذه السلطة الى الدولة تفويضا ، وعلى ذلك فيستطيع هذا الشعب ان يرد السلطة التشريعية الى حدودها ، بما يملكه من (حق الثورة) Droit de revolution الذى يقره لوك ويجعله الواسطة التي يعيد بها الشعب السلطة الى صوابها .

وهكذا اوضح لوك ان السيادة للشعب ، وقد فوضها الى الملك ، كما وضع الخطوط الكبرى لنظرية (فصل السلطات) ، النظرية التي سيتلقفها مونتسكيو بعده ، ليبني عليها نظريته .

لقد كانت افكار لوك في انكلترا انجيلا يهتدى المفكرون بهديه ، ثم لا يلبث فلاسفة الثورة الفرنسية ان يجدوا فيه الافكار التي شكلت فيما بعد الفقه الدستورى الفرنسي ...

... _ ...

البحث الثاني
روســو ونظريتا (السيادة القومية) و (العقد الاجتماعي)

العقد الاجتماعي : كانت افكار هوبس في العقد الاجتماعي ، وافكار لوك من بعده ، توطئة لنظرية في السيادة تربعت على عرش الفكر الحقوقي السياسي في القـــرن الثامن عشر ، وعملت جاهدة حتى خرجت من حيز الفكر الى حيز الوجود ، فبسطت جناحيها على النظم الدستورية في اوروبا وفي العالم ...

ولدت هذه النظرية على يد فيلسوف وشاعر سويسرى يدعى (جـــان جاك روســو) "Jean Jacques Rousseau" في كتاب له سماه (العقد الاجتماعي) Le Contrat Social .

يرى روســو ان الناس يحيون في حالة الطبيعة Etat de la Nature احرارا بدون نظام يربطهم ولا سلطة عليا تهيمن عليهم ، الا انهم خوفا مـــن ان يستعمل بعضهم حريته استعمالا يفوق الحد فيعتدى على حرية غيره وحقوقه ، لهذا عقد الافراد فيما بينهم عقدا قد يكون ضمنيا ، تنازلوا بموجبه ، كل عن حريته ، الا انهم لم يخسروا شيئا بهذا التنازل ، فان كل فرد عاد يملك بموجب العقــد ايضا حرية مدنية مساوية لحريته التي تنازل عنها ، تلقاها من اجزاء الحريات التي تخلى عنها بقية الافراد المشتركين في العقد(١).

هذه الحريات المتنازل عنها ، وهذه الحقوق في حكم الذات جميعها قد تركزت في (أنا مشترك) "MOI commun" هو الدولة التي تحلت بالسيادة المتأتية عن الشعب ...

هذه الدولة ، عليها ان تعيد النظر في اوضاع الناس ، فتوازن بينهم ، تحمي الضعيف من القوى ، وتخفف من اللامساواة التي خلقتها الطبيعة ، بنظام عادل يقيم المساواة بين الناس ، اذ اننا يجب الا نترك الضعيف على ضعفه ، والفاسد على فساده ، بحجة ان الطبيعة هكذا اوجدته ، فالطبيعة توجد المرض ولكن هل نمتنع عن استشارة الطبيب(٢) ؟

السيادة القومية : من هذه النظرية ، نتبين ان روسو يؤمن بالسيادة القومية اى ان السيادة ملك للشعب ، وان ممارسة الملك لها ، انما تجرى بطريق التفويض ليس الا فالملك ، كما سيقول امام الهيئة التأسيسية ، روبسبير Robespierre نسر الثورة الفرنسية ، الثورة التي رضعت افكار روسو ومونتسكيو ، " الملك ليس الا الموظف الاول في الدولة " فكما يمارس الموظف وظيفته باسم الشعب ، كذلك يمارس الملك سلطته باسم الشعب ...

---

(١) راجع : Jean JAcques Rousseau : Le Contrat Social P : #7
و Amedee Bonde : Precis du Droit Constitutionnel P : 32
(٢) راجع : Jean Jacques Rousseau : Le Contrat Social :P :IO

ولكن هذه السيادة القومية ، من اين تنشأ ؟ السيادة القومية ليست الا ارادة اكثرية الشعب التي تتجلى واضحة في القانون ، وعلى هذا ولما كانت هـذه السيادة القومية هي حصيلة ارادة اكثرية الشعب فانها تتصف بصفات هذه الارادة

١ ـ فالسيادة واحدة لا تتجزأ (١) Une et Indivisible ، لان الارادة اما ان لا تكون او ان تكون ، فتكون عندئذ واحدة غير متجزئة ، وهذه الصفة تجرنا الى النتائج التالية ،

آ ـ الناخب لا يستعمل جزءا من السيادة ، ان المواطن عندما ينتخب لا يستعمل جزءا من السيادة فالمواطن المنتخب في هذه الحالة موظف عند الدولة اذ ان السيادة تكمن في الامة فقط .

ب ـ لا تملك اي جماعة جزءا من السيادة ، والنتيجة الثانية انه لا توجد في الدولة اية جماعة او هيئة Collectivité تملك جزءا من السيادة .

جـ ـ لا تفريق للسلطات في الدولة ، والنتيجة الثالثة والاخيرة لهذه الصفة ، انه لا تفريق للسلطات في الدولة ، فالدولة قد تكون لها وظائف متعددة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) ولكن ليس هنالك سلطات متميزة بل سلطة واحدة ذات وظائف متعددة .

٢ ـ والسيادة برأي روسو ايضا لا يمكن التنازل عنها Inalienable ، لان الارادة البشرية لا يمكن التنازل عنها ، فاننا اذا قلنا : " ان ما يريده هذا الشخص نريده نحن " فاننا نكف عندئذ عن الارادة(٢) ويؤكد ايسمن Eismen رأى روسو هذا ، فيرى ان التنازل نطاقه في الحقوق الخاصة ، اما في الحقوق العامة فلا ، وهذا ما كان يراه الرومان : " "Libertas inaestimabilis res est وعلى ذلك يرفض روسو فكرة التمثيل والوكالة فيأبى ان يسمي النواب " ممثلين عن الشعب " Representants du Peuple او (نوابا) Deputés (٣) بل مجرد (مندوبين عن الشعب) Delegues

٣ ـ والسيادة ايضا غير ممكن اكتسابها بمرور الزمن ، لان اكتسابها بمرور الزمن معناه انه يمكن التنازل عنها ، في حين ان هذا غير ممكن برأى روسو .

٤ ـ السيادة مطلقة Absolue ، لانها ليست الا حماية الادارة العامـــه ، ويشبه روسو هنا الدولة بالفرد فيقول انه كما ان للفرد سلطة مطلقة على اعضائه فكذلك للدولة سلطة مطلقة على اعضائها .

---

(١) راجع : Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P : 33suiv.

(٢) راجع : Meme Livre P: 33

(٣) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور مصطفى البارودى الجزء الاول ، طبعة ١٩٥٢ ص ١٧٢

نتائج النظرية : لنظرية روسو نتائج هامة[1] ،

١ - الحكم الجمهوري ، ان نظرية السيادة تتلاءم مع الحكم الجمهوري لانه يخول اكثر من غيره ، افراد الامة ، المساهمة في ممارسة السلطة مباشرة ، او بصورة غير مباشرة ، اما الملكية فمن العسير توفيقها معها ، ولقد حاول دستور ١٧٩١ الفرنسي ، التوفيق بينها وبين الملكية ، ففرق بين (ملكية السيادة) وبين (ممارستها) ، فنص على ان ملكيتها تعود للشعب اما ممارستها فللملك ، لكن هذه المحاولة كانت فاشلة ، لانه لا يتصور هذا التفريق ؟

٢ - الاقتراع العام ، والنتيجة الثانية للسيادة القومية هي اقرار حق الاقتراع العام لان في ذلك مشاركة لاكبر عدد من المواطنين في ممارسة السلطة ، ولقد نحت اكثر الدساتير فعلا نحو مبدأ الاقتراع العام فاقره دستور ١٨٤٨ الفرنسي ، وتحولت انكلترا عام ١٩١٩ عن مبدأ الاقتراع المقيد ، الذى يحصر حق الاقتراع بفئة ممتازة بمالها او بثقافتها او بما تدفعه من ضرائب .

٣ - اشراك الشعب في السلطة ، والنتيجة الثالثة لنظرية (روسو) ان الشعب يجب ان يشترك في ممارسة السلطة وهذا لا يكون الا في النظم الثلاثة التالية ،

آ - نظام الحكم المباشر Direct ، وهذا اكثر انواع الحكم توافقا مع نظرية السيادة القومية ، وقد كان مطبقا في اثينا كما رأينا في مطلع هذه الرسالة ، اذ كان يجتمع الرجال الاحرار في الساحات العامة المسماة "Agora" ، وهو لا يزال مطبقا الى يومنا هذا في بعض الكانتونات (المقاطعات) السويسرية ككلاريس وابانزل الشمالية والجنوبية وانتروالدن الشمالية والجنوبية .

لكن هذا الاسلوب تعترضه صعوبات عملية ، سيما في الدول غير الصغيرة ، فيضحى متعذرا ، اذ كيف يمكننا جمع الشعب كله ، واين يكون ذلك ، ثم كيف يمكن لعدد كبير جدا من الناس ان يتناقشوا ، وعلى فرض امكان ذلك ، فهل يستطيعون الوصول الى نتيجة ما ، اذ انه كلما تعددت الرؤوس تعددت الاراء " كما يقول المثل اللاتيني ، " Quot capita tot sensus " لهذا نجد ان بعض الكانتونات قد عدلت عنه ، كما نجد البعض الاخر اخذ يقيده ، فيخرج من (مجلس الشعب) النساء والاطفال ، ويجعل الاجتماع سنويا ويقصر اختصاصاته على الشؤون التشريعية ، وعلى انتخاب الهيئة التنفيذية التي يفوضها بمباشرة الامور الهامة كالامور الخارجية والعسكرية ، ثم ان هذا المجلس قد ترك اختصاصه القضائي الى حكام منتخبين .

ب - نظام الحكم شبه المباشر Semi Direct ، وهو وسط بين الحكم المباشر

(١) الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط - طبعة ١٩٥٣ ص ١٨ - ٢٧

والحكم التمثيلي فهو يشبه الحكم التمثيلي من حيث ان فيه مجالس منتخبة تمثل الشعب ، ويشبه الحكم المباشر من حيث ان الشعب يساهم مباشرة احيانا في اعمال السيادة وهذه المساهمة تكون ب :

اولا - حق اقتراح القوانين "Initiative Populaire" ، بان يقترح عدد معين من المواطنين قانونا ، فيصار الى تقديمه للمجالس لاقراره .

ثانيا - حق رفض القوانين "Veto" ، وذلك بعرض القوانين التي تضعها السلطة المنتخبة ، على الشعب ، حتى اذا رفضها اعتبر مشروع القانون المهيأ لاغيا .

ثالثا - الاستفتاء ، ويسمى "Referendum" اذا كان يتناول النصوص فقط ، اما اذا كان يتناول مع النصوص طرح الثقة بواضعيها فيسمى "Plebiscite" وهو نوعان ، الزامي ، حين ينص القانون على وجوب اجرائه . واختيارى ، حين تجنح اليه السلطة التشريعية من تلقاء نفسها ، اما تهربا من المسؤولية لوضعها على عاتق الشعب ، او ضمانة لتنفيذ احسن للقانون .

وهذا النوع من الحكم مطبق في بعض بعض ولايات الولايات المتحدة الاميركية ، وفي دستور الاتحاد السويسرى ودساتير بعض الكانتونات السويسرية .

ج - نظام الحكم التمثيلي : Representatif ، وهو اكثر الانواع المتوافقة مع نظرية السيادة القومية واقعية ، وهو مطبق في اكثر الدول تقريبا ، ويقوم على ممارسة الشعب السيادة بواسطة ممثلين ينتخبهم ، الا ان بعض الدول جريا على عادات دستورية وتقاليد قومية ، لا يزال هنالك ممثلون يأتون فيها اما بطريق الوراثة ، كما هي حال الملوك واللوردات في انكلترا او عن طريق التعيين كما في بعض مجالس الشيوخ .

والاصل في الانتخاب هنا ، ليكون المجلس ممثلا الشعب تمثيلا صحيحا ، ان يكون انتخابا عاما غير مقيد لكن بعض الدول كانت الى زمن غير بعيد تسير على اسلوب الاقتراع المقيد في انتخاباتها .

الا ان روسو لا يرتاح لنظرية الوكالة ولا يقبل بها ، ويقول بانه يستحيل التوفيق بين الحكم التمثيلي وبين نظرية السيادة القومية ، ويرى ان عمل المجالس المنتخبة يجب ان يقتصر على اعداد مشاريع القوانين تمهيدا لعرضها على الشعب بواسطة الاستفتاء ، وهو ينعي على الشعب الانكليزى اسلوبه في الحكم فيقول : " ان الشعب الانكليزى يعتبر نفسه حرا بينما هو يخطي كثيرا في هذا الزعم ، فهو حر يوم الانتخابات فقط ، ولكن بعد اجراء الانتخابات يصبح عبدا لان ممارسته السلطة تصبح بحكم المعدومة "

الا ان هذا الاتجاه لا يخلو من غلو ، لانه النائب محدودة مدته ، وهو يخشى اذا ما انقضت ان لا يعود الشعب الى انتخابه ، لذلك نجده يسعى جاهدا لاكتساب رضى ناخبيه .

هذه هي نظرية جان جاك روسو في العقد الاجتماعي والسيادة القومية .

.../...

وهي نظرية لا تقوم على واقع تاريخي ، اذ اننا لن نجد في التاريخ البشرى كله مجتمعا يعقد مثل عقد روسو ، وروسو نفسه يعترف بذلك ، ولكنه يقول انها فرضية وضعها لانها الطريق المنطقية الوحيدة لتفسير السيادة القومية ، ثم ان هذه النظرية لا تثبت امام النقد العلمي ، ولقد نقدها كثير من العلماء والمؤلفين وبينوا خطلها .

وهي الى كل ذلك تخلص الشعب من الحكم الملكي المطلق لتستبدل به استبداد الاكثرية في المجالس التمثيلية حتى ان روسو يشعر بذلك فيقول مبررا ، "ان الديمقراطية المطلقة لا وجود لها"

هذا هو روسو في (عقده الاجتماعي) وانه وان كانت نظريته ليست فوق الجدل الا انها تبقى تلك النظرية التي قلبت عالما قديما من المفاهيم لتساهم في خلق عالم جديد تسوده الحرية ويمرح في جنباته العدل ...

... – ...

..

البحث الثالث

مونتـسكيو ونظرية فصـل السـلطات

نبيل ... بقلب من ذهب، سبقت افكار روسو نظرية كان لها دوى عظيم في حينها اذ انها كانت صفعة قوية موجهة للحكم المطلق الذى كان يسود اوروبا ...

هذه النظرية هي نظرية (فصل السلطات) "Théorie de la Separation des Pouvoirs" لمونتسكيو . وكان علي لو راعيت التسلسل التاريخي ، ان ابحثها قبل نظرية روسو ، ولكنني آثرت ان ابحثها بعدها حتى اكون قد اتممت بسط نظرية السيادة القومية ، لاستطيع على ضوءها ان اعالج نظرية فصل السلطات ، لان بين هذه وتلك علاقة وشيجة ، بل ربما كان المبرر الوحيد لفصل السلطات ، هو ان السيادة للشعب ، لا للملك ، وعلى هذا فالسلطة تحدها مصلحة الشعب لانه هـو صاحب السيادة ، وعلى هذه السلطة ان تتحاشى الطغيان والجور ، وان تمتنع عن كل ما يسبب للشعب عنتا وارهاقا .

والغريب في نظرية فصل السلطات ، ان صاحبها ، شارل لويس دوسكوندا بارون دومنتسكيو "Charles Louis De Scondat Baron de Montesquieu" ممن تجرى في عروقهم الدماء الزرقاء النبيلة ، على اننا لا نستطيع ان ننكر على اصحاب القصور ان بعضهم رغم ترفه ونبله يملك مشاعر رقيقة وقلبا من ذهب !

نشر مونتسكيو كتابه (الرسائل الفارسية)(١) "Lettres Persanes" وضمنه ثورته على هذه الاوضاع المهلهلة ، التي كانت تعشش في فرنسا ، في ظل ملوكها المستبدين ، ثم لم يلبث ان اخرج للعالم كتابا اخر عنوانه (روح القوانين) — "L'esprit des Lois" ، حاول فيه ان يوضح ان القوانين لاتفهم بجمودها الحرفي بل لابد لفهمها من الرجوع الى روح النص واستقراء الاسباب التي ادت الى وضعه وهدف الشارع منه ، كما حاول ان يثبت في كتابه هذا ايضا ان القانون يجب ان يتوافق مع البيئة التي سيطبق فيها ، وان لكل بلاد قوانين توافقها وانه يجب عـلى الشارع ان ينظر بعين الاعتبار ، قبل سن القانون ، الى طبيعة البلاد التي يسـن لاجلها هذا القانون ، فيلاحظ اقليمها الحار او البارد او المعتدل ، ومركز ارضهـا واتساعها ، ونوع حياة الشعب فيها ، وثروات المواطنين وعاداتهم ، فكل هذه العوامل وغيرها هي التي تشكل في نظره (روح القوانين ...

على ان هذه الافكار كلها ، ليست هي التي عقدت الغار على جبين مونتسكيو بل ان ما بنى له شهرته واحله في مصاف احرار المفكرين هو نظريته في (فصل السلطات) فصل السلطات ، لم تكن نظرية فصل السلطات جديدة ، فقد رأت الدنيا قبل مونتسكيو على يد الفيلسوف الانكليزى لوك ، ولكن مونتسكيو شذبها واخرجها نظرية متماسكة الاجزاء

---

(١) راجع ، الحقوق الدستورية للدكتورمصطفى البارودى ، الجزء الاول طبعة ١٩٥٢ ص ١٧٩

على هذا نستطيع ان نقول مع المثل اللاتيني : "ليست هذه الاشياء جديدة وانما طريقة عرضها هي الجديدة" "Non nova sed nove" على ان هذا لا يزري بقدر مونتسكيو ، ولا يقلل من قيمته ، فحسبه انه بلور النظرية بعد ان كانت عند لوك فكرة حائرة ، وقذف بها وسط معترك فكرى كانت تسوده افكار الحق الالهي والحكم المطلق

زار مونتسكيو انكلترا فاعجب بنظامها الدستورى ، وتشكلت هناك الخطوط الكبرى لنظريته ، ففي انكلترا يأمن الانسان على نفسه حتى ولو كان له اعداء بقدر شعر رأسه ، ذلك لان النظام فيها ، نظام نستطيع ان نسميه نظام فصل السلطات ..

لاحظ مونتسكيو ان مهام الدولة تقوم على سن القوانين التي تنظم العلاقات بين الافراد ، وعلى تنفيذ هذه القوانين وتسيير امور الدولة ، وعلى الفصل فيما ينشب بين الافراد من خلافات ، وان هذه المهام التشريعية والتنفيذية والقضائية الثلاث يجب ان تنفصل بعضها عن بعض ، لان في جمع سلطتين منها او في جمعها معا استبدادا يودى بحرية الشعب ويطوح برفاهه ، فاننا لو جمعنا السلطتين التنفيذية والتشريعية لفقدت الحرية[1] اذ تستطيع الحكومة عندها سن قوانين جائرة لتنفذها بصورة جائرة ، ولو جمعنا السلطتين التنفيذية والقضائية لخرقنا حياد القاضي باسباغنا عليه صفة رجل التنفيذ الظالم في حين يجب ان يكون حكما محايدا ، ولو جمعنا السلطتين القضائية والتشريعية ، فاننا نعطي للقاضي عندها سلطة قد تجره الى الاستبداد . اما ان جمعنا هذه السلطات جميعها ، فنكون قد عصفنا بالحريات العامة واتينا بالدكتاتور ليسود الشعب بسوطه !

ويضيف مونتسكيو ، ان الحريات السياسية ، لابد لها من حكومات معتدلة Moderes حتى تكون في حرز حريز ، اما اذا غالت سلطة ما في الدولة في استخدام سلطتها فان ذلك يجرنا الى خرق الحريات العامة ..

وهنا يحاول الاستاذ فيدل Georges Vedel في كتابه "Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel" ، ان يثبت[2] ان مونتسكيو لم يقل بالانفصال المطلق بين السلطات بدليل انه نفسه قال أن دولاب الدولة يتوقف على هذا الانفصال ولكن اضطرار الدولة الى العمل والحركة يخلق انسجاما بين السلطات ، ويذهب فيدل الى ابعد من ذلك في التدليل على ان مونتسكيو لم يذهب في نظريته الى هذا الانفصال المطلق ، فيقول ان مونتسكيو اعطى لكل سلطة وظيفتين ، اولاهما ان تمارس عملها الذى وجدت لاجله ، والثانية ان تمنع غيرها من ممارسة عمل يدخل في اختصاصها هي ، وهكذا يكون مونتسكيو قد اقر تدخل السلطات بعضها ببعض ، بل ان مونتسكيو بحسب رأى فيدل قد اقر في السلطة الواحدة رقيبا من نفسها على نفسها كما في السلطة التشريعية المتألفة من مجلسين ، مجلس نواب ، ومجلس شيوخ ، فان القانون

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فواد شباط طبعة ١٩٥٣ ص٠ ٣

(٢) راجع : Georges Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P:I9 _280"

الجائر يضحي امكان اقراره اقل احتمالا .

لقد احتلت نظرية مونتسكيو اذهان المفكرين والساسة الذين يحملون لواء الثورة ضد الحكم المطلق ، حتى ان واضعي (بيان حقوق الانسان) لعام ١٧٨٩ نجحوا في النص على ان "البلاد التي لا تأخذ بنظرية تفريق السلطات ليس لها دستور

على ان بعض المفكرين امثال بييركو Pierre Cot ، الذى اخذ حين تقديم مشروع دستور ١٩٤٦ الفرنسي يثبت ان هذه النظرية ليست موضوعة لتخلد ، وانما وضعت في ظرف خاص ، لهذا الظرف الخاص ، اذ انها كانت تستهدف نزع السلطة التشريعية من ملوك فرنسا ليس الا ، اما الان ، وقد تم نزع هذه السلطة من الملوك فلم يعد من مبرر لبقائها[1] ، كما ان هذا التقسيم التقليدى للسلطات الى ثلاث لم يعد صحيحا ، فالدستور الصيني لعام ١٩٤٧ مثلا ، اضاف الى هذه السلطات الثلاث ، مدفوعا بتقليد وطني ، (سلطة المراقبة) Pouvoir de Contrôle (وهي نوع من الحرس الحامي للحقوق والاموال العامة) و (سلطة الامتحان) Pouvoir d'examen (المكلفة بمراقبة رتب الوظائف العامة)

والواقع ان مونتسكيو ، على ما ارى ، لم يكن يرمي في نظريته ، الى التفريق المطلق ، وانما وضعها بهذا الشكل ، ليمنع ان ينقلب التعاون بين السلطات الى نوع من الدمج ، فيستفيد من ذلك الملوك في اعادة سلطتهم المطلقة .

ونظرية فصل السلطات مطبقة في كثير من البلاد ، ولكن باختلاف في مقدار الفصل ، فاذا كان الفصل تاما مطلقا كنا امام (نظام رئاسي) Regime Presidentiel واذا كان الفصل يقوم على نوع من التعاون كنا امام (النظام النيابي) Regime Parlementaire اما اذا كان الفصل معدوما ، فنكون عندها امام (نظام دكتاتورى) Dictature .

هذه هي نظرية مونتسكيو ، بين انصارها وخصومها ، والواقع انها رغم ما قد يرد عليها من جدل ، لا تزال تعتمد في خطوطها الرئيسية في دساتير اغلب الدول وهي وان لم يكن لها من فضل سوى تحطيمها القبضة الحديدية للملك ، ممثل الله على الارض ، التي تمسك بشراهة وعنف بالسلطات جميعها ، لو لم يكن لها سوى ذلك لاستحقت ان توضع بين النظريات التي غيرت وجه التاريخ !

... — ...

(1) راجع : Georges Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : I58

البحث الرابع

نظرية الدساتير المكتوبة

نشوء اول دستور مكتوب : نظرية الدساتير المكتوبة نظرية تمخضت عنها ثورة الولايات الثلاث عشرة الاميركية ، وتعتبر هذه النظرية الدعامة الثالثة من دعائم النظام الدستورى الديمقراطي ، والغريب ان هذه النظرية قفزت اولا الى الواقع التطبيقي قبل ان تكون نظرية فكرية ، ولقد غزت اوروبا جميعها ، عدا بريطانيا ، التي ظلت تعتصم في قوقعة تقاليدها وعاداتها الدستورية ...

وتقضي هذه النظرية بتحديد النظام الدستورى للدولة بنصوص مكتوبة ، كيلا يبقى ثمة مجال للاخذ والرد ، فتصبح بذلك القواعد الدستورية قواعد واضحة محددة لا يتنازع في معناها او في مبناها ...

والدساتير القديمة نستطيع ان نقول انها كانت جميعها عرفية Cou_ TUmiere حتى نهاية القرن الثامن عشر ، ولقد وجدت في بريطانيا بعض النصوص الدستورية[1] كالوثيقة الكبرى GRANDE CHARTE الصادرة عام ١٢١٥ ، ولائحة الحقوق PETITION OF RIGHTS الصادرة عام ١٦٨٨ والعقد الاساسي Act of Habeas Corpus الصادر عام ١٦٧٩ ، الا ان هذه النصوص لم تأت بجديد تقريبا ، فهي تكاد تكون تسجيلا امينا للاعراف والتقاليد الدستورية الانكليزية ، وهي الى ذلك مقتضبة لذلك نستطيع ان نقول ان اول الدساتير المكتوبة هي التي اصدرتها المستعمرات الاميركية الثلاث عشرة في ثورتها التي حررتها من النير البريطاني وما ان تلقفه المفكرون الفرنسيون هذه النظرية ، حتى اصبحوا اشد انصارها تحمسا ، ذاك انهم كانوا يرقبون الثورة الاميركية بعين المؤيد المتحمس ، فلقد اعجبوا بها ثورة تطوح بالاستعباد لتستبدل به الحرية ، كما صفقوا لها حركة تناوئ عدوتهم التقليدية بريطانيا ...

كما انهم وجدوا ان (العقد الاجتماعي) الذى آمنوا به لابد من تجديده وصياغته كتابة حتى يأخذ صبغة رسمية ، وعلى هذا اقدم رجال الثورة الفرنسية فوضعوا اول دستور فرنسي مكتوب في عام ١٧٩١ ، ثم لم تلبث الدساتير المكتوبة ان غزت العالم عدا انكلترا التي ظلت أمينة على تقاليدها العرفية !

نافذة بين الدساتير العرفية والدساتير المكتوبة : وعلى هذا فالدساتير نوعان ، عرفية Coutumieres ومكتوبة Ecrites ، على انه ليس بين هذين النوعين حاجز فاصل ، فالبلاد ذات الدساتير المكتوبة ، تستعين فيما غمض من نصوص ، او فيما خلا النص عليه ، بالاعراف الدستورية ، كما ان البلاد ذات الدساتير العرفية كثيرا ما تصدر قوانين لتقويم او تثبيت عادة دستورية ، وهكذا نجد ان بين نظامي الدساتير العرفية والمكتوبة نافذة تسمح بالاتصال بينهما .

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط طبعة ١٩٥٣ ص ٣٦

مقارنة بين النوعين من الدساتير ، هذا وتتميز الدساتير المكتوبة[1] عن الدساتير العرفية بكونها :

١ - اكثر دقة : فليس فيها مجال للنقاش الطويل .

٢ - تقسم الى قسمين : كما تتميز عنها بانها ، اى الدساتير المكتوبة تقسم الى (نصوص دستورية بالنسبة للموضوع) وهي النصوص التي تعين شكل الحكم ، وتنظم علاقات السلطات العامة بعضها ببعض ، وتعلن احترام الحريات العامة . والى (نصوص دستورية بالنسبة للشكل) وهي التي يراعى في سنها اشكال خاصة ، وهذا النوع من القوانين الدستورية قد لا يوجد في بعض الدول ، اذ انه لا اهمية كبرى له بينما لا غنى لاية دولة دستورية ، عن قوانين دستورية بالنسبة للموضوع ، قوانين ان لم تكن كتابية فعرفية .

٣ - صلبة Rigides : ثم ان الدساتير المكتوبة تختلف عن العرفية من حيث اسلوب تعديلها ، فالاولى تكون عادة (صلبة) بينما تكون الثانية (مرنة) Souples اى انه يكفي ان تقوم بذلك السلطة التشريعية ، في حين انه لتعديل النصوص المكتوبة لا بد لذلك من نصوص مكتوبة اخرى ، وهذه لابد لسنها من مراعاة اشكال خاصة ، اذ لا يصح في غالبية الدول ، تعديل دساتيرها الا من قبل الهيئة التي سنت هذه الدساتير ، اى من قبل السلطة التأسيسية ، وهي سلطة مختصة بسن القوانين الدستورية ، اوجدتها نظرية الدساتير المكتوبة وفرقت بينها وبين السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين العادية ، فالجمهورية الفرنسية مثلا سارت على هذه القاعدة في جميع دساتيرها) في الفصل بين السلطتين التشريعيتين من دستور ١٧٩١ باستثناء دستور ٢٢ فريمير Frimaire للسنة الثامنة ودستور ١٨١٤ ودستور ١٨٣٠[2].

على ان الدساتير المكتوبة قد تكون مرنة ايضا وذلك حين يكون تعديلها عن غير طريق هيئة دستورية خاصة ، كما في التعديل بتطبيق (قاعدة تناسب الاشكال Parallélisme des formes ، اى بان تتبع في التعديل نفس المراسيم والاشكال التي اتبعت في سن الدستور ، ونجد مثالا على ذلك في التاريخ الدستورى ، دستور ١٨٣٠ الفرنسي اذ انه سكت عن كيفية التعديل فاتفق الفقهاء على ان يكون تعديله باتفاق بين الشعب والملك ، لانه كان في الاصل عقدا ، عقد بين الشعب والملك . الا ان اكثر الدساتير تنص في صلبها على كيفية التعديل ، وتتفنن في ذلك ، فبعضها ينص على تعديله آليا كل خمس سنوات كالدستور البرتغالي ، وبعضها ينص على ان يكون للحكومة ان تعدله ، كما كانت الحال في زمن الامبراطوريتين الفرنسيتين الاولى والثانية ، ولكن الاتجاه الديمقراطي الحديث يقضي بان يكون امر التعديل منوطا

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فواد شباط طبعة ١٩٥٣ ص ٣٨ - ٤٠

(٢) راجع : اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ايسمن تعريب محمد عادل زعيتر ص ٢٨٨

بالمجالس المنتخبة كما في دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ ، او بالشعب بواسطة رمزندوم كدستور الاتحاد السويسرى ، وقد يكون المرجع السلطتين التشريعية والتنفيذية معا كما كان في دستور ١٨٧٥ الفرنسي .

والخلاصة ان الدساتير المكتوبة ، تشكل حرزا حريزا يحفظ النظام الدستورى ، كما يحفظ الحريات العامة بنصوص مكتوبة ، تمنع الاخذ والرد في قوة القواعد الدستورية ومداها ، تلك القوة وذلك المدى اللذين يبقيان قلقين متأرجحين في الدساتير العرفية .

ان نظرية الدساتير المكتوبة هذه ، كانت الدعاوة الثالثة في البناء الدستورى الديمقراطي ، الذى يحل (سلطة الشعب محل استبداد الملك ، ويخلق من الدولة شركة ينعم الناس فيها بحقوق متساوية ويؤدون جميعهم واجبات متساوية ...

هذا هو القرن الثامن عشر بثوراته الفكرية العارمة ، التي جعلت الرؤوس المتوجة تنحني اجلالا امام الشعب ، فلم تعد " الدولة هي انا " L'Etat c'est MOI كما قال لويس الرابع عشر ، بل اصبحت الدولة هي الشعب ، الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات ...

... - ...

...

الباب الثانـــي

النظم البرلمانية في تشكلها التاريخي

استعرضنا في الباب الاول من هذه الرسالة المراحل التي قطعها التفكير السياسي منذ اليونان حتى اوائل القرن التاسع عشر ، وعرفنا كيف ان المنحنى البياني لهذا التفكير كان مرتفعا عند فلاسفة اليونان الاول ، ثم لم يلبث ان انحدر فـــي القرون الوسطى واوائل القرون الحديثة ، ليأخذ بالارتفاع منذ القرن الثامن عشـــر ، فيخرج علينا بنظريات في السيادة والحكم ، تعتبر اساسا لهذا البناء الدستوري الذى تقوم عليه غالبية دول العالم في يومنا هذا ...

وسنهبط الان من ابراج الفكر لننزل الى ارض الواقع ، ونتلمس في لمحة موجزة ، كيف تحولت النظم الدستورية وكيف تطورت حتى اصبحت على ماهي عليه الان

واننا اذ ندرس هذا التطور وذاك التحول ، نجد انفسنا مسوقين الى ان نبحث عنهما قبل كل شيء في التاريخ الدستوري الانكليزي ، الذى كان لـــه النصيب الاوفر في خلق النظام النيابي ثم نعود فندرس الثورة الاميركية وما انتجت من مؤسسات دستورية ، قام على اكتافها النظام الرئاسي ، على ان دراستنا تبقى ناقصة حتى نتعرض للثورة الفرنسية ، تلك الثورة العارمـــة التي كانت العاصفة التي طوحت بالتيجان وارسلت الى العالم عاصفة الانعتاق وفي تضاعفها افكار جديدة ونظم جديدة ...

الفصل الاول

انكلترا ام البرلمانات

<u>الشعب والاقطاعيون ضد الملك النورماندي</u> ، كانت انكلترا على مر العصور ، المورد الذى نهلت منه الاسس الدستورية العالمية ، فالنظم السياسية في الواقع مدينة للتراث السياسي الانكليزى ، الذى كان له النصيب الاكبر في خلق هذه النظم ، وسنستعرض الان تحولات النظام السياسي الانكليزى(١) لنرى كيف كانت هذه التحولات نقطة انطلاق في تحول المؤسسات الدستورية العالمية وبلورتها في الشكل الذى هي عليه الان .

كانت الاقطاعية في انكلترا عاملا من عوامل التحرر ، بعكس ما كانت عليه في فرنسا ، اذ كانت تحكم بريطانيا ، منذ الفتح النورماندى عام ١٠٦٦ اسرة نورماندية اجنبية ، كانت تحاول جاهدة ان تبسط سيطرتها بقوة على الارض وعلى السكان ، لذلك تآزرت الاقطاعية مع الشعب في الحد من سيطرة الملوك .

ولقد عرفت انكلترا في ظل النظام الاقطاعي مجلسا من الاقطاعيين ، يستشيره الملك فيما يعرض له من امور ، على ان رأى هذا المجلس لم يكن ملزما للملك ، فكان له ان يأخذ به كما كان له ان يتركه ، ثم بدأ يكون لرأيه منذ القرن الثاني عشر بعض الالزام ، واصبح يسمى باسماء مختلفة : Assises, Magnum Concilium, Parlement.

وفي مطلع القرن الثالث عشر ، نشب خلاف بين الملك Jean sans terre والاشراف ، ولدت على اثره (الوثيقة الكبرى) MAGNA CARTA التي اقرت بعض الحريات العامة فمنعت التوقيف والحبس والنفي الا بأحكام قضائية ، واعترفت ببعض الامتيازات للاسياد الاقطاعيين ، وهكذا نشأت فكرة تحديد سلطة الملك الذى لم يعد يستطيع ان يزيد الضرائب الا بموافقة الاشراف المعنيين بالامر .

<u>اول برلمان في العالم</u> : على ان تطورا هاما في انكلترا حدث عام ١٢٦٤ حين اخذ المجلس Concilium ، يتألف فيما عدا الاشراف والاساقفة من فارسين Chevaliers لكل مقاطعة [illegible] اقتراح [illegible] Simon Monfort الذى يعد لذلك مبدع البرلمان الانكليزى ، كما يتألف من ممثلي المدن والقرى الممتازة ، وممثلي الاكليروس وهكذا اصبح البرلمان يتألف في نهاية القرن الثالث عشر من : الاشراف والاساقفة (الذين يشكلون معا الكونسيليوم بمعناه الحقيقي) ومن الفرسان ، ممثلي المقاطعات ومن مندوبي المدن والقرى الممتازة وممثلي الاكليروس .

<u>البرلمان ينقسم الى مجلسين</u> : ثم لم يلبث هذا المجلس ان انقسم الى مجلسين اذ انفصل الاكليروس عنه مفضلين ان يصوتوا وحدهم على ضرائبهم في اجتماعات خاصة

---

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P:32_42

عصر (المحافل (1)) تجمعت العناصر الاخرى الثلاث في البرلمان : اشراف واساقفة مقابل ممثلي المقاطعات — ممثلي المدن والقرى ، وكان هذا نواة لانقسام المجلس الى مجلسين : مجلس اللوردات ومجلس العموم ، على ان المجلسين بقيا يتناقشان معا الى ان وقع اول انفصال جلي في مذاكراتهما عام ١٣٣٢ ولكنهما بقيا يتناقشان تحت قبة واحدة حتى عام ١٣٥١ حين اتخذ مجلس العموم لنفسه مكان اجتماع خاص ، وصار له منذ ١٣٧٧ رئيس منتخب من قبله .

السلطة تنتقل من الملك الى المجلسين : اما عن سلطات المجلسين ، فقد كان لمجلس اللوردات السلطة العليا ، لكن لم يلبث مجلس العموم ان اخذ يحل محله ، حتى انعدمت قيمة مجلس اللوردات الان وانتقلت هذه القيمة لمجلس العموم ، الذى اصبح كما يقولون " يستطيع ان يفعل كل شيء الا ان يقلب الرجل امرأة والامرأة رجلا " وكان السلاح الذى استخدمه مجلس العموم لحصوله على السلطات ، هو الحق الذى كان ممنوحا له بالموافقة على الضريبة ، فكان يساوم الملك على الموافقة على الضرائب ، مقابل قبول لوائحه Petitions التي يقدمها مضمنا اياها مطالبه ، وهكذا بـدأ يتدخل في التشريع ويشاركه فيه ، ثم انه بعد ان كان كل من المجلسين يقر ضرائب خاصة به على انفراد ، اتفقا على ان يقرا ضرائب موحدة كانت تعرض اولا على مجلس اللوردات ، الا انها منذ اواخر عهد رتشارد الثاني Richard II (١٣٩٥) اصبحت تعين من قبل مجلس العموم ، على ان يوافق عليها مجلس اللوردات ، وفي عام ١٤٠٧ تقرر ان يسمع الملك من فم رئيس مجلس العموم قرار المجلسين بشـأن الضرائب ، وفي هذا اعتراف بان وضع الضرائب من حق مجلس العموم ، ثم انه لما كان مقررا ان تتخذ التشريعات وتفرض الضرائب بموافقة المجلسين لذلك كان حـل مجلس العموم او عطلته يشل مجلس اللوردات عن العمل حتى يجدد انتخاب مجلس العموم او يستأنف العمل ، وهكذا نشأ المبدأ القائل بان احد المجلسين لايقدر على الانعقاد ما دام الاخر غير منعقد ، على ان سلطة التشريع لم تنتقل نهائيـا الى البرلمان ، (مجلس العموم واللوردات) ، اذ بقي للملك حق اصدار قوانيـن بشكل (ارادات) Ordonnances بعيدا عن اشراف البرلمان ، كما انه كان يستطيع ان يعطل تنفيذ القانون الذى اقره البرلمان بما يملك من (حـــق الايقاف) Jus Dispensandi وهكذا بقي يلعب الملك في التشريع دورا رئيسيا ان لم يكن راجحا ، حتى ان انكلترا في عهد تيودور ضمر فيها نفوذ البرلمان ليزداد نفوذ الملك حتى كادت انكلترا تجنح نحو الملكية المطلقة ، على ان قطع رأس شارل الاول Charles I ودكتاتورية Cromwell رجحا الكفة .

ولقد استولى البرلمان ، منذ لائحة الحقوق (Bill of Rights) عـلى

---

(1) راجع : اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ايسمن تعريب محمد عادل زعيتر ص ٥٨ وما بعدها .

زمام السلطة التشريعية .

وهكذا نشأ البرلمان في انكلترا ، وكان بحق اول برلمان بالمعنى الصحيح ومن هنا اطلق على انكلترا لقب "ام البرلمانات" Mater Parliamentarum

المؤسسات التي خلقها النظام الانكليزي : اذا استقرأنا تطور النظام الانكليزى استطعنا ان نتبين عشر مؤسسات دستورية تقليدية خلقتها انكلترا هي :

١ ـ النظام التمثيلي : Régime Representatif : الذى يتجلى في مجلس النواب المنتخب ، صاحب السلطة التشريعية ، وصحيح ان الانتخاب لم يكن عاما في البدء ، بل كان مقيدا ، لكن انكلترا على اية حال اوجدت فكرة كون السيادة لا تخص الملك وحده ، بل انما يشاركه الشعب فيها عن طريق ممثليه .

٢ ـ نظام المجلسين Bicameralisme : لقد رأينا الان كيف ان الكونسيليوم كان يتألف من فئات انقسمت فيما بعد ، الى مجلسين ، هما مجلس اللوردات الذى يتألف من الاشراف والاساقفة ، ومجلس العموم الذى يتألف من ممثلي المقاطعات وممثلي المدن والقرى الممتازة .

٣ ـ فصل السلطات : والشيء الهام الذى خلقته انكلترا في هذا المضمار هو فصل السلطات اذ ان (لائحة الحقوق) Bill of Rights قد منحت سلطة التشريع وفرض الضرائب للبرلمان ، في حين تركت امور التنفيذ والادارة بيد الملك .

٤ ـ الحريات العامة : ثم ان بعض القوانين الانكليزية اتت تعلن بعض الحريات كقانون Habeas Corpus الصادر عام ١٦٧٩ ، والقيود التي اتت بها (لائحة الحقوق) وقد اقرت هذه النصوص حريات فردية لم تكن معروفة انذاك في القارة الاوروبية كعدم جواز التوقيف والنفي والحبس بدون قرار قضائي ونظام المحلفين وحرية التعبير عن الافكار وحق الملكية .

٥ ـ الحكومة الدستورية : وشيء آخر خلقته انكلترا هو الحكومة الدستورية ، ولا نعني بها الحكومة التي تسير على هدى دستور مكتوب ، فان انكلترا لا تزال الى الان ، تعتمد على اعراف دستورية غير مكتوبة ، والنصوص المكتوبة التي تضمنت قاعدة دستورية فيها ، مبعثرة وغير مجموعة في قانون واحد ، ثم ان هذه النصوص نفسها يمكن الغاؤها بعرف او قانون عادى ، فليس لها استعلاء على النصوص العادية ، على اننا نقصد بالحكومة الدستورية ان الدولة باعضائها ، (الملك والمجلسين) مقيدة في علاقات هذه الاعضاء "بقوانين ثابتة وصريحة" حسب تعبير مونتسكيو اى ان الحكومة تخضع الى قواعد عليا يحترمها الحاكمون ويتقيدون بها .

٦ ـ النظام النيابي : ثم ان انكلترا اخذت تكمل سلسلة المؤسسات الدستورية التي اوجدتها لتخرج علينا في القرن الثامن عشر بالنظام النيابي الذى يقوم على توزيع السلطات في الدولة بين سلطة تنفيذية تقوم بها الحكومة ، واخرى تشريعية يقوم عليها

.../...

برلمان منتخب • وتمارس كل من هاتين السلطتين رقابة • وتتمتع بتأثير على الاخرى • ذاك ان فصل السلطات في النظام النيابي ليس صلبا بل هو مرن يسمح بالتآزر بين السلطات • ويتيح لكل منها مراقبة الاخرى •

٧ - نشوء الوزارة : وكان نشوء هذا النظام النيابي ايضا نتيجة لتسلسل اعراف دستورية فقد كان ملوك انكلترا خلال العصور يمثلون في ممارسة سلطتهم بموظفين او مستشارين ولكن منذ القرن السابع عشر وفي ظل حكم شارل الاول وشارل الثاني ظهرت (لجنة) Comite او (وزارة) Cabinet مؤلفة من بعض الوزراء او المستشارين المتمتعين بثقة الملك • والمفوضين بالعمل على تصريف الامور • وكانت هذه الوزارة في البدء اداة في يد الملوك لمساعدتهم على الحكم ينتقون اعضاءها ممن يعهدون فيهم الاخلاص لهم • الا انها بعد ثورة ١٦٨٨ قد تبدلت بها الحال • اذ ان الملك اضحى مضطرا ان ينتقي لهذه الوزارة اناسا ترضى عنهم او تطيعهم الاغلبية في المجلسين • وذلك ليستطيع ان يحصل على موافقة هذين المجلسين على القوانين التي يقترحها والضرائب التي يفرضها • ثم لما ظهرت الاحزاب السياسية الكبرى في بريطانيا اضطر الملك ان يختار من بين وزرائه اشخاصا من الحزب الذى يملك الاكثرية في البرلمان •

٨ - مسؤولية الوزراء : كان الوزراء بمنجاة من اية مسؤولية واى عقاب[1] لانهم كانوا يصرفون الامور باسم الملك ولكنهم خضعوا فيما بعد للمسؤولية الجزائية • اذا اخطأوا فقد منح حق اتهامهم لمجلس العموم على اعتباره هيئة محلفين عامة تمثل الشعب باسره • كما منح حق محاكمتهم لمجلس اللوردات الذى لا يزال يحتفظ باختصاصه القضائي وهكذا اصبح الوزراء يخضعون لعقوبات الحبس والنفي والموت • اما بشأن اختلافهم مع البرلمان • فكان مؤيدا بترك السلطة • ثم تطورت المسؤولية الجزائية على الزمن فتحولت الى مسؤولية سياسية بحتة ثم اصبحت في القرن التاسع عشر جماعية • اذ اعتبر ان الوزراء هيئة متضامنة يؤدى سقوط احد اعضائها الى سقوطها باجمعها •

٩ - عدم مسؤولية الملك وضمور السلطته : اما الملك في انكلترا فكان ولا يزال معصوما من الخطأ The King can not do wrong لذلك اخذوا يبعدونه عن ممارسة السلطة • فاصبح لا يوقع على وثيقة الا بعد ان يوقعها الوزير المختص • ولا يقابل الممثلين السياسيين الاجانب الا بحضور وزير الخارجية •

ولقد حدث ان تولى العرش البريطاني منذ عام ١٧١٤ عائلة هانوفر Hanovre الاجنبية وكان جهل احد ملوكها جورج الثالث باللغة الانكليزية واعتباره نفسه اجنبيا عن انكلترا سببا في تبلور الوزارة على هذا الشكل الذى هي عليه الان • اذ انه كان لا يحضر مذاكرات الوزراء لجهله الانكليزية • فكان ينيب عنه احد الوزراء الذين يعهد فيهم الخبرة والمقدرة ليدير المناقشات • وهكذا اصبح

---

(١) راجع : اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ايسمن تعريب محمد عادل زعيتر ص ٧٧ وما بعدها

ذلك عرفا دستوريا يقضي بان تجتمع الوزارة في غياب الملك ، وان تخضع لرئيس وزارة ، (رئيس اول) Premier Ministre حرصا على انسجامها .

وظهر في القرن التاسع عشر في بريطانيا حزبان قويان اكتسحا الساحة السياسية هما حزب المحافظين Tories وحزب الاحرار Whigs الا ان الحزب الاخير ضؤل نفوذه ليحل محله حزب آخر هو حزب العمال Labour Party واصبحت الحياة السياسية الانكليزية تدور حول حزبين يتناوبان الحكم ، اذ اصبح الملك ليضمن منح الوزارة الثقة يعهد الى زعيم حزب الاغلبية في المجلس بتشكيل الوزارة ، فيعمد هذا الى اختيار وزارته من اعضاء حزبه في الحالات العادية وهكذا تحقق انسجام الوزارة كما تم التنظيم الحزبي ، والاحزاب في انكلترا ذات شأن عظيم لا يستهان به اذ انها كما يقول السير ارنست باركر "البخار الذى تتحرك به آلة الحكومة ، فلولاها لما كانت لبريطانيا برامج سياسية ، ولما كان هناك اعضاء برلمانيون يمثلون هذه البرامج ، ووزارات تعمل على تنفيذها[1] .

١٠ ـ الانتخاب العام : على ان هذا النظام النيابي ، الذى خلقته انكلترا لم يكن يعني في اول عهده حصول الديمقراطية في انكلترا ، اذ ان الانتخاب لم يكن عاما فيها ، بل مقيدا ، كما ان مجلس اللوردات ذا النزعة الارستقراطية كان لا يزال يلعب دورا هاما في امور الدولة .

على ان التطور جرف هذين العائقين ، فحق الانتخاب الذى كان لا يسمح للفرد الانكليزى بالانتخاب ما لم يكن مالكا او مستأجرا لحد ادنى من الارض" لم يلبث ان زال في القرن التاسع عشر ليحل محل شرط الملكية شرط الاقامة مدة ستة اشهر على الاقل في الدائرة الانتخابية التي سيجرى فيها الانتخاب ، وهكذا حل الانتخاب العام في انكلترا محل الانتخاب المقيد ، ولقد تم ذلك على مراحل اربع كانت المرحلة الاولى عام ١٨٣٢ ، وذلك حين تم الاصلاح الانتخابي بتغيير الدوائر الانتخابية ، اذ كانت الاعراف الدستورية العتيقة تقضي بجعل بعض المدن والقرى دوائر انتخابية ، في حين ان بعض المدن الناشئة حديثا كانت على الرغم من كثرة سكانها بعيدة عن ان تكون دوائر انتخابية لعدم وجود اعراف تقضي بذلك كمدينة مانشستر Manchester مثلا المدينة الصناعية ثم ان الاعراف الدستورية كانت لا تسمح بالانتخاب الا لمن يملك مقدارا معينا من الاملاك او يستطيع بيع هذا المقدار المعين او شراءه ، فاتى الاصلاح الانتخابي ، واشرك الطبقة الوسطى البورجوازية في المدن ، وقسما من المزارعين في القرى ، ثم لم يلبث عدد الناخبين ان ازداد بعد اصلاح ١٨٦٧ الذى منح قسما من الطبقة العمالية حق الانتخاب . وفي عام ١٨٨٥ توسع حق الانتخاب هذا ليشمل طبقة العوام R urale ولم يستثن الا الرحل

(١) راجع ، الملكية الدستورية في بريطانيا للسير ارنست باركر ص ١١

والذين يعيشون في كنف غيرهم (كالخدم والاولاد الذين يحيون مع اهلهم) على انه في عام ١٩١٨ اقر قانون ٦ شباط ١٩١٨ الانتخاب العام في انكلترا للذكور اما النساء فلم يمنحن حق الانتخاب الا لمن بلغت منهن الثلاثين في حين ان السن المفروض توفرها عند الذكور هي احدى وعشرون فقط ، لكن اصلاح ١٩٢٨ اتى محققا الانتخاب العام للذكور والاناث ، ولم يعد هنالك هذا الفارق بين الحد الادنى المتطلب توفره في السن في الناحيتين والناخبات خبين ٠

اما مجلس اللوردات ، هذا العائق الثاني للنظام النيابي ، فقد تحول بحيث اضحت صبغته ، صبغة الارستقراطية ، باهتة ضعيفة ، والامر الذى ساعد على ذلك هو ان الملك كان يملك حق تسمية (لوردات) بعدد محدود ، الا ان هذا الحق اصبح تقريبا في يد رئيس الوزراء ، وبالتالي في يد اكثرية مجلس العموم التي يمثلها رئيس الوزراء ، فحين تجد الحكومة ومن ورائها مجلس العموم ان مجلس اللوردات سيتعنت في معارضته تلجأ عندها الى تسمية لوردات جدد يوجدون توازنا في المجلس الارستقراطي ، وقد نشب بين عامي ١٩٠٦-١٩١١ نزاع بين اكثرية مجلس العموم وهي من حزب الاحرار ، وبين اكثرية مجلس اللوردات وهي من حزب المحافظين ، اذ رفضت هذه ، الاصلاحات الضريبية التي تقدمت بها حكومة الاحرار والتي وافق عليها مجلس العموم ولكن حينما اعيد انتخابه عادت اكثريته من حزب الاحرار وهيأت مشروع قانون يحد من صلاحيات مجلس اللوردات ، لكنه حل مرة اخرى ، تحت ضغط معارضة اللوردات ، على ان حزب الاحرار فاز مجددا في الانتخابات ، وهكذا وجد مجلس اللوردات نفسه مجبرا على الموافقة على قانون " Parliament Act " الذى يحد من صلاحيته في التشريع واقرار الضرائب ٠

وهكذا نجد النظام النيابي ، يتشكل في انكلترا نتيجة لسلسلة من الاعراف الدستورية ، والغريب في الامر ان هذا التبدل العظيم الذى لحق المؤسسات السياسية الانكليزية ، حدث بتطور هادئ لا بثورة مفاجئة ، وذلك لاسباب اهمها المزاج البارد والاعصاب الهادئة التي ينعم بها الشعب الانكليزى ، ثم تحالف الشعب على اختلاف طبقاته اشرافا وعواما على مجابهة الملك النورماندى ، كما ان مناعة بريطانيا واعتصامها ضمن البحار ، الامر الذى يرد عنها على مر العصور الاعداء ، ويحميها من الاحتلال ويوفر عليها جيشا دائما تعده لمواجهة الاخطار ، جيشا يكون دعامة للملك يستخدمه للقضاء على خصومه ، كل هذا مضافا اليه الروح الانكليزية التي طبعت على قبول المناقشة الحرة واحترام رأى الاخرين ، كما طبعت على احترام القانون ، كل ذلك تفاعل ليساعد على خلق تطور هادئ يخلو من الاعاصير والدماء ، ويحقق لانكلترا ما حققته لغيرها ثورات قانية اطاحت بكثير من الرؤوس واسالت كثيرا من الدماء !

... - ...

الفصل الثاني

الولايات المتحدة الاميركية .. خالقة النظام الرئاسي

مستعمرات تثور : يختلف النظام الدستوري للولايات المتحدة الاميركية عن نظام انكلترا الدستوري ، حتى ليبدو ان بين هذين النظامين تناظرا واضحا Symetrie على اننا لو تقصينا روحهما لوجدنا بينهما رابطا مشتركا ، رغم اختلاف التفاصيل والجزئيات ، هو النفس الانكلوسكسونية التي نفخت فيهما فاوجدتهما ...

كانت الولايات المتحدة الاميركية[١] في الاصل ، ثلاث عشرة ولاية خاضعة للتاج البريطاني ، يسكنها خليط من اناس فروا من العالم القديم تحت ضغط الاضطهاد السياسي والديني ، لينشئوا عالما جديدا يسوده الاخاء والتضامن ، واننا لنجد عدد هؤلاء المهاجرين ، في منتصف القرن الثامن عشر يبلغ قرابة المليون نسمة : من بورتبانيين انكليز ، وهغنوت فرنسيين ، واهالي ايكوسيا الارلنديين ، وكاثوليك انكليز والمان وهولانديين ، كلهم جاؤوا الى وطن جديد يتنسمون الحرية .

وكان لكل ولاية من هذه الولايات نظام خاص بها ، الا ان هذه الانظمة جميعها كانت تشترك في خطوطها الرئيسية الكبرى ، التي تقوم على وجود (وثيقة كتابية) Charte تحدد علاقة كل ولاية بانكلترا ، وعلى قيام نظام تمثيلي ، وحكم ذاتي داخلي (Self Government) كل ذلك في حدود الارتباط بالتاج

وفي النصف الاخير من القرن الثامن عشر ، ثارت هذه الولايات على انكلترا وكان السبب المباشر لهذه الثورة قانون الطوابع (Stamp_Act) الذى فرضت انكلترا بموجبه ضريبة على سكان هذه الولايات ، لم تقرها مجالسهم التمثيلية ، فثار السكان بحجة ان هذا القانون لا يلزمهم ، لان مجالسهم لم تقره ، وليس لهم ممثلون في المجلس الانكليزى ، على ان السبب الحقيقي للثورة ، كان شعور الاميركيين بثقل نير الاستعمار الانكليزى وازدياد ثقتهم بنفسهم ، بالاضافة الى السياسة الاقتصادية الـ التي كانت تتبعها انكلترا على المستعمرات ، مستوحية فيها الاسس المركانتيلية ، تلك السياسة التي كانت تستهدف جعل المستعمرات الاميركية سوقا للانتاج الانكليزى ، ومصدرا للمواد الخام ، في حين ان الوضع الاقتصادى لهذه الولايات ، كان قد بدأ يدخل في مرحلة التصنيع ، وبكلمة فان السبب هو معاملة انكلترا لهذه الولايات معاملة المستعمرات في حين انها قد تخطت مرحلة البلاد المستعمرة .

وثيقة الاستقلال ومبادئ حقوق الانسان : انعقد مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٧٦ فحضره ممثلون عن كل الولايات ، عدا ولاية جورجيا التي بقيت محافظة على علاقتها بالتاج واعلن المؤتمر في انعقاده استقلال الولايات الاميركية ، وقد تضمنت وثيقة الاستقلال المؤرخة في ٤ تموز ١٧٧٦ مبادئ لا تزال الى الان تعتبر ركائز الديمقراطية ،

(١) راجع : G.Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P:54_63

وحقوق الانسان ، فقد جاء فيها : " خلق الناس جميعهم احرارا ، وقد منحهم الله حقوقا لا يمكن التنازل عنها ، من بينها : حق الحياة وحق الحرية وحق البحث عن السعادة ، وليست الحكومات الا من صنع الافراد ، خلقوها لضمان هذه الحريات ، وهي تستمد سلطتها من رضى فالشعب ، وحين تحيد عن غايتها هذه ، فالشعب ان يغيرها ...

وقد اخذت هذه الولايات ، بعد ان تحررت من الاستعمار الانكليزى ، تواجه مشكلة دستورية هي مشكلة نظامها الذى ستسير عليه ، وقد حلت المشكلة بان اتخذت لها نظاما خاصا ابتدعته لنفسها هو النظام الرئاسي ، وقد دفعها الى اختياره ، الروح الاميركية المتعشقة للحرية ، والتي حدا بها حبها للانعتاق الى هجرة العالم القديم كله ، الى عالم جديد مجهول ، ويتمثل حبها للحرية ، بتمسكها بالنظام التمثيلي وبالقيود التي تحد من السلطة ، وبالحقوق المكتوبة ، اذ ان الولايات المتحدة كانت تربطها بانكلترا ، كما اسلفنا ، نوع من الوثائق كما كان في داخل كل ولاية نص مكتوب يحدد نظامها وحقوق مواطنيها ، وواجباتهم وبذلك خرجت الولايات عن التقليد الانكليزى القائم على القواعد العرفية ، ويضاف الى كل ذلك ان الوسط الاجتماعي في هذه الولايات كان لا يعرف الطبقية نظرا لكونه مجتمعا حديث النشأة هاجر اليه أقوام يحبون الحرية ، ويسعى اغلبهم للتخلص من قيود العالم القديم البالية ...

<u>اتحاديون ... وانفصاليون :</u> لو تتبعنا تاريخ نشوء الولايات المتحدة لوجدنا ان هنالك نزعتين كانتا تتجاذبان واضعي الدستور الاميركي ، نزعة الوحدة السياسية التي شعر كثير من الاميركيين بضرورتها نظرا للمصالح المشتركة التي للولايات ، تلك الوحدة التي وثقت عراها حرب الاستقلال ، التي جمعت الولايات كلها في صف واحد ضد المارد الانكليزى ، ونزعة الاستقلال الذاتي لكل ولاية التي كان يدفع اليها الاثرة والانانية في كل ولاية ، ونظرها الى جاراتها بعين الحسد ، على ان وثيقة الاتحاد الاميركي التي نشرت عام ١٧٧٧ عدلت عام ١٧٨١ ، وفقت بين النزعتين ، فاوجدت نوعا من الاتحاد بين الولايات يعد خطوة نحو الوحدة ، ولكنه لايبلغ درجة الوحدة .

على ان هذه التجربة الاتحادية لم تكن نتائجها مشجعة لذلك عقد عام ١٧٨٧ مؤتمر لاصلاح وثيقة الاتحاد ، ولقد وجد ان فشل تجربة الاتحاد كانت ناجمة عن ضعف الرباط الذى كان يصل بين الولايات ، اذ لم تكن هنالك سلطة تنفيذية مشتركة فاشار بخلق سلطة تنفيذية قوية في ظل النظام الاتحادى وهكذا تغلبت النزعة الاتحادية على الانفصالية ، فكان ان سن دستور ١٧٨٧ على اساس النظام الاتحادى .

<u>ولادة النظام الرئاسي :</u> تضمن دستور ١٧٨٧ الخطوط الرئيسية التالية :

<u>١ — الاتحاد :</u> اخذ دستور ١٧٨٧ الاميركي بالاتحاد ، الذى يعتبر حدا وسطا

بين الدولة المبسيطة (الموحدة) Unitaire وبين الاجتماع الدولي Confe_DERATion d'etat الذى يقوم على وجود عدة دول ، تحتفظ بشخصياتها الحقوقية السياسية ولكنها تشترك في بعض اقسامها ، فالدستور الاميركي اذاب الشخصية السياسية للولايات ليصنع منها شخصية كبيرة واحدة هي شخصية الاتحاد ، ولكنه ابقى الشخصية الحقوقية الداخلية للولايات في علاقاتها مع بعضها .

٢ ـ الدستور المكتوب ، كان دستور ١٧٨٧ في اصله ، حلفا بين دول مستقلة ، حلفا يقوم على نص كتابي يحدد لكل ولاية صلاحياتها وعلاقاتها مع غيرها ، كما يحدد صلاحيات الاتحاد ، وعلاقاته مع الولايات ، كما انه يعلن بجلاء استعلاء هذا الدستور على القوانين العادية الداخلية .

٣ ـ نظام المجلسين ، تبنى دستور ١٧٨٧ نظام المجاسين، ولكن هذا التبني ، لم يكن احتذاء منه للنظام الانكليزى ، الذى اقر هذا النظام ، مدفوعا بالنظام الطبقي في المجتمع الانكليزى ، الذى يحتم وجود مجلسين : مجلس ارستقراطي ومجلس شعبي ، بل بدافع النظام الاتحادى الذى فرض ارضاء للولايات الصغيرة التي كانت تخشى ان تحول قلة عدد رعاياها دون اعطائها حصة مناسبة في الحكم ، فرض ان تشترك مع الولايات الكبيرة على قدم المساواة ، في مجلس اتحادى ، مؤلف من ممثلين اثنين لكل ولاية بصرف النظر عن مساحتها وعدد سكانها ، كما انه ، على اعتبار ان هذه الولايات جميعها تشكل دولة واحدة سياسيا ، وان هذه الدولة ليست الا مجموع هذه الولايات لذلك اوجد هذا الدستور مجلسا تمثل فيه كل ولاية بحسب عدد سكانها على اعتبار ان سكان مجموع الولايات يؤلفون الشعب الاميركي الذى يمثل بمجلس واحد تخصص مقاعده مقعد لكل عدد معين من المواطنين الاميركيين على اختلاف ولاياتهم .

٤ ـ النظام الرئاسي ، كان النظام الاتحادى الذى يقضي بتمتع كل ولاية باستقلال ذاتي داخلي ، دافعا الى ايجاد سلطة تنفيذية تقبض بيديها بقوة على الاتحاد ، لتستطيع ان تحقق الانسجام بين هذه الولايات ، كما دفع هذا النظام الاتحادى الى ايجاد رئيس للسلطة التنفيذية ، متمتع بسلطات واسعة بحيث لا يعد الوزراء الا معاونين له ، يخضعون لرأيه وتوجيهاته ، وقد لجأت الولايات الى هذا النوع من التنظيم لحاجتها الشديدة الى قوة حازمة تربط هذه الولايات برباط وثيق على الا يكون هذا الرباط رباط الملكية التي ما تزال ذكرياتها الاليمة ماثلة في الاذهان ...

وهكذا خلقت الولايات المتحدة نظاما خاصا بها استقته من مصالحها واوضاعها سمته (النظام الرئاسي) ...

تطور ... وتعديلات : لم يبق النظام الدستورى الاميركي ، على ما كان عليه في دستور ١٧٨٧ بل ان تعديلات كثيرة لحقته ، وتتعلق التعديلات العشرة الاولى المطبقة منذ ١٧٩١ باعلان حقوق المواطن ، وايجاد اصول معينة تصون الحريات العامة ، كما ان

.../...

بقية التعديلات تتعلق بقضية السود ، وبانتخاب رئيس الجمهورية ، وبسلطات الكونغرس المالية ، وانتخاب مجلس الشيوخ ، وحق النساء في الانتخاب .

ثم ان الحياة السياسية نفسها ، لحقتها تعديلات هامة ، فقد فتح باب الانضمام للاتحاد ، لولايات انشئت حديثا ، بفضل التوسع نحو الغرب والاستيطان حتى بلغت الولايات المتحدة في يومنا ثماني واربعين ولاية ، كما ان تطورا هاما آخر قد لحق النظام الاميركي ، هو اقرار مبدأ الانتخاب العام ، الذى هو اساس الديمقراطية فقد حرم الدستور الاتحادى على الولايات ان تسن قوانين تقيد فيها حق الانتخاب لاسباب تتعلق بالعرق او اللون او الوضع الاجتماعي او الجنس ، على ان الولايات سيما الجنوبية منها ، لم تتقيد كثيرا بهذا التحريم ، لكن حق الانتخاب مع ذلك لم يلبث ان اصبح عاما حقوقيا وفعليا ، بعد ان مر بسلسلة من المراحل ، فقد اضحى الانتخاب بين عامي ١٨١٥ــ١٨٦٠ عاما بالنسبة للذكور وللبيض ، كما ان حرب تحرير العبيد قد منحت الحق نفسه للسود ، وتطور حق الانتخاب ليصبح بين عامي ١٨٧٠ــ ١٨٨٠ عاما بالنسبة للنساء ، وهكذا ساد في الولايات المتحدة مبدأ الانتخاب العام .

ولم يقف التطور عند هذا الحد ، بل استمر ليخلق مؤسسة حقوقية هامة هي (مراقبة دستورية القوانين) اذ انه لما كان الدستور يتمتع بصفة الاستعلاء على القوانين العادية ، فان هذا الاستعلاء لا اثر له اذ لم يكن هنالك مؤيد يحفظ وجوده وقد وجد هذا المؤيد في دعوى اقيمت من شخص يدعى ماربورى Marbury عام ١٨٠٣ على آخر يسمى ماديسون Madison ومنحت فيها المحكمة حق النظر في مطابقة القوانين العادية للدستور .

ولا ننسى ونحن في معرض تطور النظام الاميركي ، ان نبحث في تطور الاحزاب السياسية الاميركية ، فالاحزاب الاميركية احزاب لا ترتكز على مبادئ وانما على اشخاص ، واننا لو استعرضنا الاحزاب في اميركا ، لما وجدنا الا حزبين فقط هما : الحزب الديمقراطي Democratic Party والحزب الجمهورى Re_public Party وهما حزبان نشأا بعد الاستقلال الاميركي ، حين كانت هنالك النزعتان الاتحادية والانفصالية ، تتجاذبان البلاد فكان كل حزب منهما يمثل نزعة معينة ، واستمر الحزبان حتى بعد حل مشكلة الاتحاد والانفصال ، وقد برزت في اميركا احزاب اخرى صغيرة ، كحزب الشعب People's Party (١٨٨٠ــ١٨٩٠) وحزب التقدميين Progressistes (مطلع القرن العشرين) وحزب العمال الاميركي American Labour Party (انشئ في ولاية نيويورك عام ١٩٣٦) ، لكن هذه الاحزاب الصغيرة لم تستطع ان تثبت وجودها ، فانضمت الى احد الحزبين الكبيرين ، وهنالك محاولة جديدة يبذلها ولاس Wallace لخلق حزب جديد

.../...

يسمى (الحزب التقدمي) Progressiste Party وقد كان للتنظيم الحزبي الاميركي نتائج دستورية هامة ، اذ ان رئيس الجمهورية بدل ان ينتخب من قبل الشعب على درجة واحدة اصبح ينتخب على درجتين من قبل الناخبين الرئيسيين الحزبيين الذين ينتخبهم الشعب ، لان الاكثرية التي سيفوز بها الرئيس من هؤلاء الناخبين — الرئاسيين تختفي اكثرية من الشعب الذى انتخب هؤلاء الناخبين .

كما ان هذا التنظيم الحزبي اوجد نوعا من المناوبة Alternat بين الحزبين في تولي الحكم ، ثم ان الامر الذى يستلفت الانظار ويثير الاستغراب هو (نظام الخلع) Spoil_System ، الذى طبق في القرن التاسع عشر ، وبمقتضاه يقيل الحزب الحاكم كل الموظفين المنتمين الى الحزب الاخر ، ليستبدلهم بموظفين من حزبه ، لكن البلاد سارت منذ مطلع القرن العشرين على نظام يفصل بين الادارة والسياسة .

هذه هي لمحة عن نشوء النظام الرئاسي كما اوجدته حرب الاستقلال الاميركية ، وكما عدل على مر العصور ، ولقد لجأت اليه الولايات المتحدة الاميركية لتوجد حاكما قديرا وشعبا سيدا في غير اطار الملكية العتيق الاسود ! ...

... — ...

الفصـــل الثالث

الثورة الفرنسية .. هادمة العروش

فرنسا في ظل ممثلي الله ، كانت الثورة الفرنسية خاتمة المطاف في سلسلة الاحداث التي غيرت المفاهيم الدستورية وبلورتها في شكلها الحالي . والثورة الفرنسية كانت حربا على القديم ، وبوقا ايقظ الشعوب وفجر بركان الحرية . هذا البركان الذى صب حممه المباركة على اوروبا جميعها .

كانت فرنسا في عهد الحكم الملكي المطلق ، خير مثال للاستبداد والظلم ، فقد كانت تحكم حكما مطلقا لا تحده أية سلطة ، فان مجلس الطبقات Etats Generaux والمجالس الاخرى كانت قد كفت عن الانعقاد منذ زمن طويل ، وكان المعتمدون ——— Les Intendants يملكون سلطة تكاد تعادل سلطة الملك حتى اننا نجد احد كبار موظفي المالية Financier Law يقول[1] ، " لم اكن لاصدق ابدا ما رأيته اثناء تولي ادارة المالية ، فصدقوا ان مملكة فرنسا محكومة بثلاثين معتمدا ، وانه ليس لكم لا برلمانات ولا مقاطعات ولا مجالس ولا حكام ، بل اكاد اضيف ولا ملك ولا وزراء فان سعادة وشقاء المقاطعات معلقة بهؤلاء الثلاثين معتمدا "

اما القضاء فكان بعيدا عن النزاهة ، اذ كان للهدايا التي تقدم للقضاة القول الفصل في القضايا[2] ، ثم ان التكاليف العامة كانت موزعة توزيعا سيئا ، فالضرائب وقف على طبقة الرعاع Tiers ، اما الاشراف واما رجال الدين فكانوا معفين منها ، بل انهم كانوا يجبون من الرعاع ضرائب خاصة ، وكانوا يستخدمون العمل في اراضيهم دون اجر ، كما انهم كانوا يعاملونهم معاملة قاسية ولقد ورد في دفاتر Cahiers الاشراف التي قدموها لمجلس الطبقات عام ١٦١٥ مايلي[3] ، " يجب ان يحرم على افراد الشعب ان يحملوا بندقية او يلبسوا هم ونساؤهم كما يلبس الاشراف ، وان يرتدوا الحرير والمخمل تحت طائلة غرامة مقدارها الف قطعة ذهبية Ecus "

هذا الى سوء الحالة الاقتصادية ، رغم كثرة الضرائب وثقلها ، وبكلمة فان فرنسا كانت قبل الثورة بالنسبة الى طبقة العوام ، جحيما لا يطاق ، مما مهد للثورة ان تنفجر ، فتقوض الحكم المطلق وتطوح برأس الملك وتهيء للمقصلة طعاما وفيرا ..

دستور ١٧٩١ الملكي ، لم تأت الثورة الفرنسية بدستور واحد[4] ، بل اننا نستطيع ان نعتبر دستور فرنسا الحالي الموضوع عام ١٩٤٦ الدستور العاشر منذ الثورة .

فاول دستور وضع على انقاض الحكم المطلق كان دستور ١٧٩١ ، وهو

---

(١) راجع : Amedee Bonde : Precis d'histoire du DROIT FRANÇAIS P : 236

(٢) راجع : Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P :I95 et suiv.

(٣) راجع : Amedee Bonde : Precis d'histoire du Droit Français P : 223

(٤) راجع : AMedee BONDE : Precis de Droit Constitutionnel P:I95_228

دستور ملكي تمثيلي منح السلطة التشريعية (لهيئة تشريعية) Corps Legislatif مؤلفة من سبعمائة وخمس واربعين نائبا ينتخبون انتخابا غير مباشر ، على ان القوانين التي تصدرها هذه الهيئة لا تصبح نافذة ما لم يوافق عليها الملك الذى يمكنه بما له من حق الرفض المطلق Veto Suspensif ان يعطل تنفيذ القانون .

وهكذا اوجد دستور ١٧٩١ فكرة الحكم التمثيلي ، على انه ابقى السلطة التنفيذية في يد الملك ، الذى اعتبره شخصا مقدسا Personne Sacrée اما الوزراء فهم اشخاص يساعدون الملك في اداء وظيفته ، وهم مسؤولون امامه ، ويعينون من قبله ، على ان لا يكونوا من اعضاء الهيئة التشريعية تحقيقا لمبدأ فصل السلطات ، وكذلك فان الملك هو الذى يقيلهم ، وهم يقومون بدور فعال اذ لا يمكن للملك ان يوقع على وثيقة ما لم يقترن توقيعه بتوقيع الوزير المختص ، واننا لنلمس في دستور ١٧٩١ افكار مونتسكيو وروسو ، ونستشم فيه روحيهما ، وهذا ما جعله عملا فلسفيا اكثر منه سياسيا .

<u>تحت سكين المقصلة</u> ، وفي ٣٠ ايلول ١٧٩١ ، حلت الجمعية التأسيسية الوطنية التي وضعت دستور ١٧٩١ ، ليحل محلها الجمعية التشريعية ، التي تألفت من وجوه جديدة حديثة الخبرة ، بعد ان قررت الجمعية التأسيسية ان اعضاءها لا يمكن انتخابهم في الجمعية التشريعية وقد حلت الجمعية التشريعية نفسها ، بعد ان اعلنت توقيف لويس السادس عشر اثر منشور دوق برونزويك ، وهكذا عادت الانتخابات لتحمل الى فرنسا (المؤتمر الوطني) La Convention Nationale الذى اعلن الجمهورية بعد ان اعدم الملك ، وخلق (لجنة السلامة العامة) Comité de Salut Publique التي عهد اليها بالحفاظ على الامن ، فخلقت لهذا الغرض عهدا من الطغيان الاحمر قل ان عرف له التاريخ مثيلا ، ولم يلبث ان انتهى بانتهاء روبسبيير Robespierre في ٩ ترميدور من السنة الثانية للثورة .

<u>دستوران ... لم يطبقا</u> ، عهد المؤتمر الوطني الى لجنة سماها (لجنة الدستور) Comité de Constitution ، تتألف في اغلبها من جيروندبين Girondins في وضع دستور ، فوضعت في ١٥ شباط ١٧٩٣ دستورا لم يحز رضى اليعاقبة Jacobins الذين وضعوا دستورا آخر هو دستور ٢٤ حزيران ١٧٩٣ الذى تبنى نظرية روسو في العقد الاجتماعي والسيادة القومية ، واقر النظام النيابي ، كما تضمن في اوله (اعلان حقوق الانسان) (La Declaration des Droits de l'homme) كما كانت الحال في الدستور السابق ، ولكن مع بعض التعديل ، فالمساواة L'Egalite التي لم تكن مدرجة في عداد الحقوق الطبيعية في ظل دستور ١٧٩١ ، اصبحت في رأس هذه الحقوق في دستور ١٧٩٣ وقد حافظ هذا الدستور ايضا على نظام المجلس الواحد ، الذى جعله منتخبا لسنة واحدة ، تمتينا للارتباط بين المجلس والشعب ، وجعل عدد النواب بمعدل نائب لكل الف مواطن ، وقد عهد دستور ١٧٩٣ بالسلطة التنفيذية

.../...

خوفا من تحكم الفرد الى مجلس تنفيذي Conseil Executif مؤلف من اربع وعشرين شخصا ، واحدا عن كل مقاطعة Departement معينين من قبل الهيئة التشريعية من قائمة تضعها الهيئات الانتخابية Assemblées Electorales اما السلطة القضائية فمعهودة الى قضاة منتخبين على أن هذا الدستور ايضا لم يقيض له ان يطبق اذ أن الحوادث السياسية سرعان ما تعاقبت على فرنسا ، فان حلفا دوليا قد تألف للقضاء على الثورة ، وهجمت جيوشه على الجمهورية الوليدة ، حتى اصبحت تهدد باريس ، فوجدت الحكومة ان الامر يتطلب حكومة ثورية ، فعلق تطبيق دستور السنة الثانية ، واتى قانون ٢٤ بريريال Prairial لينظم المحكمة الثورية Tribunal Revolutionnaire التي اشاعت الارهاب في ارجاء البلاد .

دستور السنة الرابعة : لم تحتمل البلاد ارهاب المحكمة الثورية طويلا ، فهيأت الجمعية دستورا آخر اقر في ٥ فروكتيدور Fructidor من السنة الثالثة للثورة ، صادق عليه الشعب في ٢٠ فروكتيدور ، فيعلن بمرسوم مؤرخ في ١ فاندمير Vendemiaire من السنة الرابعة .

وقد اقرت هذا الدستور الثالث النظام الجمهوري كما اقر الانتخاب المقيد ، والشيء الجديد الذي اوجده هو نظام المجلسين ، وتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وقد دفع الخوف من العودة الى الطغيان والارهاب ، واضعيه الى ان يضعوا بجانب (بيان حقوق الانسان) الذي كان مثبتا في الدستورين السابقين اعلانا آخر سموه (اعلان الواجبات) (Déclaration Des Devoirs) يتضمن تسع مواد[1] ، كما ان المساواة في (بيان حقوق الانسان) لم تعد تتصدر القائمة في هذا الدستور ، بل حلت محلها الحرية La Liberté

والملحوظ ان دستور السنة الثالثة رجع من مبادىء منتسكيو ، ومعاكسا دستور ١٧٩٣ الذي نهل من افكار روسو .

حكومة القناصل ودستور السنة الثامنة : لم يدم دستور السنة الثالثة اكثر من خمس سنوات لم يرض عنه فيها لا اليساريون ولا المعتدلون .

ثم ان الوضع في فرنسا ، لم يلبث ان انقلب ، فاستلم بونابرت Bonaparte زمام الامور في حكومة القناصل الثلاثة ، التي عهدت الى لجنتين بوضع دستور جديد ، هو دستور ٢٢ فريمير Frimaire من السنة الثامنة للثورة ، وقد وضع تصميمه من قبل القنصل سييس Sieyes ، لكن عدل من قبل بونابرت ليلائم طموحه ولم يتضمن هذا

(١) من هذه المواد ، ان كل واجبات الانسان تصدر عن مبدأين نقشتهما الطبيعة في كل قلب هما : " لا تفعل بالناس مالا تريد ان يفعل الناس بك " و " واصنع للناس الخير الذي تريد ان يصنعوه لك " (مادة ٣)
لا يمكن ان يكون الانسان مواطنا صالحا ما لم يكن ابنا صالحا ، وابا صالحا ، واخا صالحا وصديقا صالحا وزوجا صالحا (مادة ٤) .

الدستور في مقدمته (اعلان حقوق الانسان) بل استعيض عن هذا الاعلان بمواد متفرقة تبحث في حصانة المسكن وبعض الحريات العامة . وقد اقر الانتخاب العام مبدئيا لكن النظام المعروف بـ (هرم سييس)(١) Pyramide de Sieyès قد جعل هذا الانتخاب العام مفيدا وباهتا .

امبراطورية نابوليون : دام هذا الوضع الى ان اتى في العام الثاني عشر للثورة ، قانون اقره مجلس الشيوخ يعرف بال Senatus Consulte فخلق الامبراطورية ونصب نابوليون بونابرت ، امبراطورا على فرنسا ، كما ضيق من صلاحيات المجلس المنتخب يزيد من صلاحيات الامبراطور الذى اعطاه بالتالي حق اصدار مراسيم تشريعية Decrets_lois وهكذا اوجد في فرنسا دكتاتورية تمسك بزمام السلطتين التنفيذية والتشر

عود على بـــدء : لم يتألق نجم نابوليون طويلا ، فقد هجمت اوروبا لتحطم التاج الامبراطوري الفرنسي ، فطوحت بالامبراطورية ونفت الامبراطور وشكلت في فرنسا حكومة موقتة من خمسة اعضاء لتضع دستورا جديدا فكان دستور ١ نيسان ١٨١٤ الذى اعطى مجلس الشيوخ نصيب الاسد من السلطة ، مما دفع لويس الثامن عشر Louis XVIII الملك الذى اختارته اوروبا لفرنسا ، واقر مجلس الشيوخ ملكيته ، الى ان يعارض هذا الدستور لانه اراد ان يكون منحة Octroie منه يحدد مضمونها كما يريد ، وهكذا ... الكسندر الاول امبراطور روسيا ، منح لويس الثامن عشر فرنسا في جلسة افتتاح المجلس التشريعي (الوثيقة الدستورية) La Charte Constitutionnelle المورخة ٤ حزيران ١٨١٤

لم تتضمن هذه الوثيقة (بيان حقوق الانسان) بل تجاهلت الثورة التي حدثت تماما ، وعادت فاقامت الملكية على نظرية الحق الالهي Droit Divin واقرت نظام المجلسين : مجلس الشيوخ Chambre de Pairs ومجلس النواب Ch. de Deputés كما انها اعطت الملك سلطة اصدار مراسيم تشريعية لكنها لم تنجح في تجاهل الثورة تماما ، فان الشعور العام قد تبدل ، وهكذا وجد الملك نفسه مسوقا الى ان يضمنها بعض الحريات العامة كالمساواة امام القانون ، ومساواة التكليف الضريبي وحرية العبادة ولكن مع النص على ان دين الدولة هو الكاثوليكية ، وحرية الصحافة .

حكم المائة يوم ودستور نابوليون الثاني : لم يلبث نابوليون ان هرب من منفاه في جزيرة البا Elba فاستقبله قواد جيوش لويس الثامن عشر بدموع الفرح بعد ان كانوا متوجهين لمقاومته ، فدخل باريس في ٢٠ اذار ١٨١٥ في عاصفة من اهازيج النصر واكاليل الغار ، في حين غادرها الملك الذى نصبه الملوك ، مسرعا الى الشمال ...

اوصى نابليون بنيامين كونستان Benjamin Constant بان يضع دستورا تتجنب فيه اخطاء دستور لويس الثامن عشر فوضع هذا في ٢٢_٢٣ نيسان

---

(١) يقوم هذا الاسلوب على ان ينتخب الشعب انتخابا عاما مندوبين ينتخبون بدورهم عشرهم وهولاء ينتخبون عشرهم ويختار مجلس الشيوخ من هذا العشر الاخير اعضاء مجلس النواب واعضاء المحكمة والقناصل وقضاة التميز ومفتشي المحاسبة .

١٨١٥ دستورا سماه نابوليون " العمل الاضافي لدستور الامبراطورية " Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire .

والواقع ان هذا الدستور لم يكن غير دستور ١٨١٤ معدلا ، ولقد جعل الامبراطور يشارك المجلسين في السلطة التشريعية ،وحذف النص على دين الدولة ، وجعل الوزراء يؤخذون من اعضاء المجلسين واوجب ان يوقعوا على جميع اعمال الحكومة

لكن نابوليون لم يستتب له الامر ، فان جيوش الملوك المتحالفين قد قهرته ، فكانت موقعة واترلو Watrloo نهاية النهاية ...

وهكذا عاد لويس الثامن عشر ليعتلي العرش الذى هرب منه منذ مائة يوم ويوم ، وعاد معه دستور ١٨١٤ ...

ثورة ١٨٣٠ ودستور ١٤ آب ١٨٣٠ : لما اعتلى شارل العاشر Charles X العرش اختلف مع مجلس النواب، بتعيينه دو بولينياك M.De Polignac وزيرا ،فاصدر اربـــع ارادات Ordonnances يقيد فيها حرية الطباعة ،ويعيد المجلس السابق المحلول ويغير النظام الانتخابي ،فحدثت ثورة ١٨٣٠ ،وهرب شارل العاشر الى شربورغ وهكذا شغرض العرش ،فنودى بلوييس فيليب دوق اورليان Louis Philippe Duc d'Orleans ملكا على فرنسا ، ووضع دستور ١٤ آب ١٨٣٠ الذى كان تعديلا لدستور ١٨١٤ والذى لم يكن له صفة هبة ملكية Octroie ، وانما كان قانونـــا وضعه المجلسان ووافق عليه الشعب ، وقد انميت فيه السلطة التشريعية على حسـلب السلطة التنفيذية ، بحيث تمارس السلطة التشريعية رقابة على الحكومة والادارة .

ثورة ١٨٤٨ ودستور ٤ تشرين الثاني ١٨٤٨ : ثم كانت ثورة ١٨٤٨ فدعيت الحكومـة الموقتة في ٥ اذار ، الى انتخاب جمعية تأسيسية وضعت دستور ٤ تشرين الثاني ١٨٤٨ الذى اعلن الجمهورية ، ومنح رئيس الجمهورية سلطات مقيدة ، واعاد نظام المجـلس الواحد ، كما نص على مسؤولية رئيس الجمهورية امام محكمة عليا ،فبين كيفية تأليفها ، لكن هذا الدستور لم يتضمن رغم ديمقراطيته (اعلان حقوق الانسان) بل اكتفى بالنص على كثير من الحريات العامة في مواد متفرقة .

عودة الى الدكتاتورية : استيقظ الباريسيون في صبيحة ٢ كانون اول ١٨٥١ ليجدوا مرسوما ملصقا على الجدران بتوقيع لويس نابوبرت Louis Bonaparte يتضمن حل المجلس التشريعي (الجمعية الوطنية) ومجلس الوزراء ،واقرار مبدأ الانتخاب العام .

وقد حدث في ١٠ كانون اول استفتاء Plebiscite لتخويل لويس نابوليون سلطة وضع دستور جديد ، وهكذا وضع دستور ١٤ كانون ثاني ١٨٥٢ الذى نادى بلويس بونابرت رئيسا لمدة عشر سنوات ،واقر مسؤوليته امام الشعب ، ومنحه سـلطة واسعة ، قيادة الجيش ، اعلان الحرب ، توقيع المعاهدات ،اقتراح القوانين ، حق العفو ، وجعل الوزراء مسؤولين افراديا لا على التضامن ، واعاد الدستور نظام المجلسين مجلس نواب ينتخبه الشعب انتخابا عاما مباشرا ، ومجلس شيوخ يتألف من الكرادلة

.../...

Cardinaux والمارشالات Marechaux وقواد البحر Amiraux
وشيوخ Sénateurs معينين من قبل الرئيس .

واننا لنلاحظ ان هذا الدستور خلق نظاما هو اقرب الى النظام الرئاسي منه الى النيابي ، اذ جعل التفوق للسلطة التنفيذية . ثم لم تلبث قوانين لاحقه Senatus_Consultes (٧ تشرين ثاني ١٨٥٢ . ٢٥ كانون اول ١٨٥٢) ان اعطت الصفة الامبراطورية للويس نابوليون ، ومنحته حقوقا لم تكن ممنوحة له في ظل الدستور . على ان ذلك كان له رد فعل معاكس ، اذ صدرت قوانين وسعت صلاحيات المجلسين

وفي ٢١ اذار ١٨٧٠ طلب الامبراطور لويس نابوليون من السيد اميل اوليفيه Emile Ollivier ان يضع دستورا يكون تعديلا لدستور ١٨٥٢ ، فوضع دستور ٢٨ نيسان ١٨٧٠ الذى اعاد النظام النيابي واقر مسؤولية الامبراطور امام الشعب ونزع الصلاحيات التأسيسية التي اعطيت لمجلس الشيوخ ، ليصبح مجرد هيئة تشريعية كما اقر هذا الدستور امكان انتقاء الوزراء من اعضاء المجلسين ومسؤوليتهم السياسية بالتضامن .

<u>عودة الجمهورية</u> : وكانت موقعة سيدان Sedan ، فاسر الالمان الامبراطور ، واعلن نواب السين الجمهورية ، وشكلوا حكومة موقتة ، ثم تشكلت مفوضية Délegation لتنظيم المقاومة . ودعي الناخبون لانتخاب جمعية وطنية Assemblée Nationale لتقرر الاستمرار في الحرب او الصلح . ولما كانت البلاد اضحت بدون دستور فقد وجدت هذه الجمعية نفسها ، رغم كونها لا تتمتع بالصفة التأسيسية ، مجبرة على سن دستور جديد . وهكذا سنت دستور ريفيه Constitution Rivet ، الذى اعلن الجمهورية من جديد واقر مسؤولية رئيس الجمهورية امام الجمعية ، كما اقر مسؤولية الوزراء .

ولم يلبث ان صدر في ١٣ اذار ١٨٧٣ قانون لاحق فعدل الدستور مقيدا صلاحية رئيس الجمهورية ، كما انه حد من سلطته ومنحه مقابل ذلك حق رفض Veto يجيز له ان يطلب ضمن مدة ثلاثة ايام ، وبرسالة معللة اعادة مناقشة القوانين التي اقرتها الجمعية .

وكان رئيس الجمهورية تيير Thiers ينزع الى الاستبداد بالرأى ، معتمدا على ما يتمتع به من سلطة في البلاد وفي الجمعية ، مما اثار النواب ، فطلبوا استجوابه حول سياسته العامة ، وكان الاستجواب في غير صالحه ، فاستقال ليترك مقعد الرئاسة للمارشال ، ماكماهون Marechal Mac_Mahon وقد حدثت محاولات لاعادة الملكية ، لكن اصحاب الحق بالملكية ابدوا شيئا من الحذر اذ اشفقوا من عدم نجاح الحركة وهكذا ماتت هذه المحاولات في مهدها .

<u>(لجنة الثلاثين) واعادة النظر في القوانين الدستورية</u> : وفي ٥ تشرين ثاني ١٨٧٣ تألفت لجنة من ثلاثين عضوا للنظر في جميع القوانين الدستورية ، فاقرت اقتراحا تقدم

.../...

به الجنرال شانغارنيه General Changarnier ، يقضي بجعل مدة الرئيس ماكماهون خمس سنوات ، لكن هذا وجد ان المدة قصيرة فطالب بجعلها سبع سنوات متذرعا بان المصلحة العامة تقضي في رأيه بذلك ، وهكذا صدر قانون ٢٠ تشرين ثاني ١٨٧٣ الذى اقر (المدة السباعية) Septennat ، ولكن النواب عادوا فاختلفوا في هل يقتصر مفعول هذا القانون على الرئيس ماكماهون ، ام يسرى على غيره ، وقدمت مشاريع قوانين للجنة الثلاثينية اقرت كثيرا منها كالقانون الذى يجعل رئيس الجمهورية منتخبا بالاكثرية المطلقة من المجلسين ، وكالقانون القاضي بتنظيم السلطات العامة ٠

وهكذا صدر عام ١٨٧٥ جملة من القوانين الدستورية ، اعيد النظر فيها مرتين ، المرة الاولى في قانون ٢١ و ٢٢ حزيران ١٨٧٩ ، الذى اعاد مركز السلطتين التنفيذية والتشريعية من فرساى الى باريس ٠ والمرة الثانية في قانون ١٤ اب ١٨٨٤ الذى نص على انه في حال حل مجلس النواب ، تجتمع الجماعات الانتخابية Col_leges Electoraux لتنتخب مجلسا آخر في مهلة شهرين كما نصت على تعديلا اخرى اهمها عدم امكان انتخاب شخص لرئاسة الجمهورية ، ينتمي الى الاسر التي حكمت فرنسا ، واعلان ان الشكل الجمهوري للحكم لا يمكن ان يكون موضع تعديل ٠

دستور ١٩٤٦ : وفي عام ١٩٤٦ وجدت فرنسا ان دستور ١٨٧٥ وتعديلاته لم تعد تتلاءم مع التطور فتألفت جمعية تأسيسية وضعت دستور ١٩٤٦ الذى اعلن استمساكه بالجمهورية وبالنظام النيابي ٠

وهكذا وبعد سلسلة من الدساتير المختلفة التي كانت تتلون حسب الاوضاع السياسية من ملكية الى امبراطورية الى جمهورية ، استقرت فرنسا على دستور جمهورى ، فقد فاز الشعب الفرنسي في معارك عديدة كان الملوك والاباطرة يحاولون فيها ان يتغلبوا على نزعة الحرية وعلى تراث عظيم من المفاهيم الديمقراطية ، لكن الفرنسيين لم تمح من اذهانهم صورة الملكية القاتمة الرهيبة ، ولم تبعد عن ذاكرتهم كثيرا مراحل جهادهم الاحمر ضد اصحاب الدماء الزرقاء فاستمسكوا بجمهوريتهم وبنظامهم النيابي ، وهكذا رفع في فرنسا لواء الحرية على سارية من الجماجم الملطخة بالدماء !

... _ ...

القســـم الثاني

النظـــــم البرلمانيـــة
في
الواقع التطبيقي

بعد ان جلنا في عالم الفكر ، في القسم الاول من هذه الرسالة ، فتأملنا مع سقراط وآمنا باخلاقيته ، وعايشنا افلاطون في (جمهوريته) ثم هبطنا مع ماكيافيلي واضرابه من الابراج الذهبية الى المستنقعات الضحلة ، لنرتفع من جديد مع فلاسفة القرن الثامن عشر ، في اشراقة رائعة روعة الشفق القرمزي ...

وبعد ان استعرضنا في سرعة خاطفة صفحات من التاريخ الدستوري كان لها شأن في بناء النظم البرلمانية والحقوق الدستورية .

بعد هذه الرحلة الفلسفية التاريخية نعود الى ساحة الحقوق لنفحص هذه الالات الضخمة التي تعمل بانتظام ، هذه الالات المسماة "النظم الدستورية" فنحللها الى اجزائها الثلاثة ، ثم ننكب عليها ندرسها ، فنبحث في باب اول (السلطة التشريعية) ثم نتعرض في باب ثان (للسلطة التنفيذية) لندرس في باب ثالث (السلطة القضائية) مقارنين في بحثنا ودراستنا هذه النظم البرلمانية ، بعضها ببعض ومفاضلين بينهـــا في شيء من التبسط والتفصيل ...

الباب الاول

السلطة التشريعية

تشترك النظم البرلمانية الثلاثة بوجود سلطة تشريعية فيها ، على ان الخطوط الكبرى ، لاختصاصات هذه السلطة وعلاقتها بالسلطتين الاخريين تختلف فيها هذه النظم لذلك فساخصص لكل نبحث في السلطة التشريعية فصلا خاصا اعالجه فيه .

الفصل الاول

المجلس و المجلسان

في الحقوق الدستورية ، من حيث الهيئة التي تملك ناصية السلطة التشريعية نظامان ، (نظام المجلس) Monocameralisme و (نظام المجلسين .) Bicameralisme وهذان النظامان مستقلان عن النظم البرلمانية ، اذ انهما لا يشكلان خاصة من خصائص كلا هذا النظام او ذاك ، فقد تكون السلطة التشريعية في النظام النيابي بيد مجلسين ، كما هي الحال في انكلترا ، وقد تكون بيد مجلس واحد ، كما هي الحال في سورية ، وهكذا الامر بالنسبة للنظامين الاخرين ، على انه يستحسن[1] في النظام المجلسي ان يكون البرلمان مؤلفا من مجلس واحد لان في توزيع السلطة التشريعية على مجلسين اضعافا لهذه السلطة في نظام يقوم على تقويتها ، كما يستحسن في النظام الرئاسي ان تتألف السلطة التشريعية من مجلسين لاضعافها كما تظهر عليها سلطة رئيس الدولة .

ولنظام المجلس الواحد انصار ، كما ان له خصوما ، وكذلك لنظام المجلسين ، والواقع ان نظام المجلسين او المجلس هو وليد الاحداث التاريخية اكثر منه وليد نظرية حقوقية (دستورية ، اى انه لم يولد نظريا A Priori وانما A Posteriori فقد رأينا[2] حين بحثنا عن تطور النظام الدستورى الانكليزى كيف نشأ المجلسان ، اذ كان في انكلترا مجلس مؤلف من الاشراف والاساقفة له صفة استشارية ، ثم لم تلبث صفته ان اصبحت الزامية ، ولم يلبث هذا المجلس ان ضم اليه فارسان عن كل مقاطعة ومندوبان عن كل مدينة او قرية ممتازة ، وانقسم المجلس مع الزمن الى مجلسين ، مجلس ارستقراطي ، للوردات ويضم الاشراف والاساقفة ، ومجلس ديمقراطي للعموم ، ويضم ممثلي المدن والقرى .

ويمكن ان نرد نشوء نظام المجلسين ، بالاضافة الى الواقع التاريخي ، الى النظام الاتحادى Federalisme ، بحيث تتوزع المقاطعات المتحدة ، على التساوى مقاعد مجلس واحد ، يمثل الولايات ، بينما يتوزع سكان هذه الولايات ، بالنسبة لعددهم مقاعد مجلس آخر يمثل الاتحاد وهذا ما لحظناه حين بحثنا عن نشوء النظام

---

(١) راجع ، الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط (محاضرات القيت على صف الاختصاص فرع الحقوق العامة) ص ٤٥

(٢) راجع ، ص ٣٩ من هذه الرسالة و A. Bonde: Precis de DROIT Constitutionnel P : I69

.../...

الدستوري للولايات المتحدة [1]

ولكل من نظريتي المجلس والمجلسين ، مؤيدون وخصوم ، ويمكننا ان نجمل آراء كل من الفريقين بما يلي [2]:

حجج انصار المجلسين ، يذكر انصار المجلسين في معرض الدفاع عن هذا النظام ـ الفوائد التالية ،

١ ـ تمثيل الطبقة الارستقراطية ، التي هي جزء من الشعب ، ولها مصالح يجب ان يدافع عنها ، فمجلس الشيوخ هو ممثل هذه الطبقة لذلك يطلقون عليه اسم (مجلس الاعيان) ويسمونه في انكلترا (مجلس اللوردات) ويسمى ايضا (المجلس العالي) Chambre Haute في حين يطلقون على مجلس العموم اسم (المجلس الادنى) Chambre Basse .

على ان هذا الذي يعده انصار المجلسين مزية ، يعتبره انصار المجلس الواحد مثلبه ونقيصه اذ يرون فيه اعترافا بنظام الطبقات الاجتماعية .

٢ ـ تمثيل رأس المال ، يقول انصار المجلسين ، ان وجود مجلسين ضروري ، في زمن أخذ يكون للمسائل الاقتصادية فيه خطورة توازي خطورة المسائل السياسية ، فوجود مجلسين ، ضروري ليمثل احدهما العمل (مجلس النواب) ويمثل الثاني رأس المال ـ (مجلس الشيوخ) الذين ينتقون من اصحاب الاملاك ويضرب جنكس Jenks على ذلك مثلا مجلسي استراليا اللذين تظهر فيهما هذه الظاهرة بوضوح .

٣ ـ تمثيل المقاطعات في الدولة الاتحادية ، اذ يجب ان تمثل المقاطعات على قدم المساواة في مجلس واحد ، في حين تمثل بحسب عدد سكانها في مجلس آخر .

٤ ـ رفع مستوى اعضاء البرلمان ، اذ يمكن اشتراط شروط معينة في انتخاب مجلس الشيوخ ، كشرط الكفاءات العلمية او الفنية او تعيين أناس مشهود لهم بالمقدرة السياسية، وهكذا يوفق نظام المجلسين بين مبدأ الاقتراع العام وبين اختيار الكفاءات ..

٥ ـ جودة التشريع ، اذ ان خضوع مشروع القانون لتمحيص مجلسين ، يؤدي الى تنخيل القوانين ، ويقول بلنتشلي ، " ان العينين تبصران احسن من العين الواحدة خصوصا اذا ما نظرت كل منهما من وجهة نظر خاصة "

وعلى ذلك فان تمحيص مجلسين لقانون واحد يؤدي الى عدم اقرار الا الجيد من القوانين على ان هذه الفائدة ينكرها انصار المجلس الواحد ، فيقولون انه في نظام المجلس الواحد تتحقق الجودة باعطاء رئيس الدولة حق الاعتراض على مشروع القانون ـ وباخضاع القانون لقراءتين ، ولكن يرد انصار المجلسين بان تعدد القراءات امر شكلي فالنواب في الواقع يوافقون على المشاريع التي اقروها في قراءة اولى .

---

(١) راجع ، ص ٤٦ من هذه الرسالة .

(٢) راجع ، اصول الحقوق الدستورية ، للبروفسور ايسمن ، لقريب محمد عادل زعيتر ، ص ٦٦ وما بعدها والحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط طبعة ١٩٥٣ ص ١٥١ وما بعدها

G. Vedel: Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P: 173

٦ - الحيلولة دون استبداد السلطة التشريعية : يخشى في نظام المجلس الواحد ، أن يتحول النظام الى نظام مجلسي ، فيضع مقاليد الامور بيد السلطة التشريعية اما في حال وجود مجلسين فان مراقبة كل منهما للآخر تمنع ذلك ، لذلك يستحسن في النظام المجلسي ان تتألف السلطة التشريعية من مجلس واحد .

٧ - ازدياد التفاهم بين البرلمان والحكومة : حين تختلف الحكومة مع احد المجلسين يميل المجلس الآخر نحو احد الطرفين ليرجح كفته ، فيضطر الفريق الثاني الى الرضوخ ، وهكذا يساعد نظام المجلسين على استبعاد اللجوء الى وسائل العنف والانقلابات .

حجج انصار المجلس : هذه هي ، بنظر انصار المجلسين اهم فوائد هذا النظام ، لكن لانصار المجلس الواحد حججا اخرى بدورهم ، فهم يرون ان نظام المجلس الواحد يحقق الفوائد التالية :

١ - البساطة واختصار النفقات : ان نظام المجلس الواحد اقل تعقيدا من نظام المجلسين وهو يوفر على خزينة الدولة نفقات مجلس الشيوخ .

٢ - تحقيق وحدة الامة : اذ ان تمثيل الشعب ، بجميع فئاته في مجلس واحد يقضي على فكرة الطبقية ، ويحقق سيادة الامة التي هي كل غير متجزئ ، ففي حال وجود مجلسين اما ان يختلفا رأيا ، فيكون احدهما عندها ، معبرا عن ارادة الامة اما الآخر فلا ، وعندها يجب الغاؤه ، واما ان يكونا متفقين فلا حاجة عندها الى وجود مجلسين . على ان انصار المجلسين يجيبون هنا بان تجزئة السلطة التشريعية الى مجلسين ليس معناه تجزئة السيادة القومية والا لوجب ان يكون جميع النواب متفقين على رأى واحد ، وهذا يقودنا الى حكم الفرد ، فمهمة البرلمان ليست التعبير الدقيق عن ارادة الشعب وانما من افضل القوانين وأقدرها على تحقيق المصلحة العامة .

٣ - تلافي التصادم بين قسمي السلطة التشريعية : ان وجود مجلسين من شأنه ان يحدث احيانا تصادما بين هذين المجلسين ، الامر الذى لا وجود له في ظل نظام المجلس الواحد . ويجيب انصار المجلسين هنا بانه في حالة هذا التصادم يكون الرأى العام هو الحكم الفصل ، كما ان الدستور في هذه الحالة يوجد حلا للمعضلة بأن يلجأ الى اساليب حل احد المجلسين او اساليب اخرى .

٤ - تسهيل عمل التشريع : ان وجود مجلس واحد من شأنه ان يسرع في انجاز القوانين وهذا امر له اهميته سيما في الاحوال المستعجلة . اما في نظام المجلسين فنكون كما قال فرنكلان Franklin امام " عربة يجرها جوادان في اتجاهين متضادين " ويجيب هنا انصار المجلسين بأن العبرة في الكيف لا في الكم ، وان عدم وجود قانون البتة هو خير من وجود قانون سيء .

٥ - التوافق مع الديمقراطية : ان وجود مجلس واحد اكثر توافقا مع الديمقراطية ، لانه لا يأخذ باعتبارات طبقية ، ولا يساعد الارستقراطية على فرض سيطرتها ، على ان انصار المجلسين يردون قائلين ان الطبقات موجودة ، شئنا ام ابينا ، ولا بد من تمثيلهما في البرلمان ليعبر عن ارادة الامة جميعها .

.../...

البرلمان ليعبر عن ارادة الامة بكاملها .

ثم ان مجلس الشيوخ ، صحيح انه كان يصطبغ بصبغة ارستقراطية ، الا ان هذه الصبغة قد خفت لتزول ، وذلك نتيجة لتبدل المفاهيم واساليب انتقاء الشيوخ ، التي اصبحت في كثير من البلاد تقوم على الانتخاب ، لا على التعيين ، ويقول هناجورج فيدل في كتابه (الموجز في الحقوق الدستورية) " ان مجلس الشيوخ اذا كان قد اضطر بلوم M.Blum اليساري الى ترك السلطة عام ١٩٣٧ ، فهو قد اضطر تارديو Tardieu اليميني على تركها قبلا(١) .

كيف يتألف المجلسان : استعرضنا الان حجج انصار المجلس والمجلسين وردودهم ، فبقي علينا ان نعرف كيف يتألف مجلس الشيوخ ، ابالانتخاب العام كما في مجلس النواب ، وبذلك ينعدم الفارق بين المجلسين ، وبالتالي الحاجة الى ايجادهما معا ، ام بطريقة اخرى ؟

يمكن تأليف مجلس الشيوخ بطريقة التعيين ، كأن يعين من اصحاب بعض الالقاب او الوظائف او كبار رجال الصناعة او الملاكين الكبار ، كما كانت الحال في مجلس شيوخ ١٨٣٠ الفرنسي ، وفي مجلس شيوخ ١٨٥٢ الذى ضم مرشالات وامراء اسطول وكراولة واشخاص يعينهم الامبراطور ، لكن طريقة التعيين من شأنها ان تعطي طابعا ارستقراطيا واضحا للمجلس . لذلك لجئ الى طريقة الانتخاب ولكن مع الاحتفاظ ببعض الفروق بين المجلسين :(٢)

١ - من حيث المدة : بان تكون مدة اعضاء مجلس الشيوخ اطول من مدة اعضاء مجلس النواب لتحقق فيه صفة الاستمرار ، كما في اواستراليا حيث ان مدة الشيوخ هي ست سنوات اما النواب فثلاث سنوات .

٢ - من حيث سن المنتخب : بان يشترط في الشيخ سنا اكبرا من سن النائب ، وهذا ما حدث في دستور السنة الثالثة الفرنسي .

٣ - من حيث طريقة الانتخاب : بان ينتخب مجلس الشيوخ بطريقة الانتخاب غيرالمباشر في حين ينتخب مجلس النواب بطريقة الانتخاب المباشر .

٤ - من حيث تمثيل الشخصيات الاعتبارية : كتمثيل النقابات والجماعات المحليةوالمؤسسات وهذا ما تنباه النظامان الفاشستي والنازى اللذان جعلا مجلس الشيوخ مولفا من ممثلي النقابات متأثرين في ذلك بنظرية برودون في النقابة Syndicalisme .

٥ - من حيث الدوائر الانتخابية : بان توسع بالنسبة لانتخاب الشيوخ اكثر منها بالنسبة لانتخاب النواب ويكون عدد الشيوخ اقل من عدد النواب .

٦ - من حيث التجديد : بان يجدد مجلس الشيوخ قسما قسما بدلا من ان يجدد كمجلس النواب دفعة واحدة جميعه ، فيسود في مجلس الشيوخ عندها روح الاستمرار .

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : I75

(٢) راجع Même Livre P : I73_I74
و اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ابيسمن تعريب محمد عادل زعيتر ص ٧٣_٧٤

وهكذا يتألف مجلس الشيوخ بطريقة الانتخاب مع مراعاة هذه الفوارق التي بيناها ،يمكننا ان نضمن استبعاد صبغة الارستقراطية عن هذا المجلس ،وان نمنعه ان يكون — فراملا Frein بوجه كل مشروع تقدمي .

اما مجلس النواب ،فيجب في النظم الثلاثة ، ان يكون منتخبا من قبل الشعب والطريقة الاكثر توافقا مع النظام التمثيلي ان كان نيابيا او رئاسيا او مجلسيا ،هي ان يكون الانتخاب عاما ومباشرا ،وكذلك من صفات النظام التمثيلي ان يكون التمثيل دوريا فان وجود مجلس دائم يعني ابتعاده عن الشعب ،وبالتالي تعطيل الشعب عن استعمال حقه في اختيار ممثلية ،ومن صفاته ايضا ان يكون النائب ممثلا الامة بكاملها ،لاممثلا المنطقة الانتخابية التي انتخب ممثلا عنها ،وعلى ذلك فوكالته تختلف عن الوكالة المعروفة في الحقوق المدنية ،فهو لا يجبر على التقيد برغبات موكليه ،حتى ولا ببيانه الانتخابي الذى انتخبوه على اساسه . ولا يستطيع هؤلاء الموكلون ان يسحبوا وكالتهم ، فيلغوا نيابته . وقد اقرت القواعد الدستورية عدم مشروعية الاستقالة على بياض ، التي يسلمها النائب الى ناخبيه ،ليبرزوها بوجهه حين تتزعزع ثقتهم به ،كما اقرت عدم مشروعية الوكالة الالزامية التي يعقدها النائب مع ناخبيه ،وعدلت عن اشتراط اقامة المرشح للنيابة في الدائرة التي يرشح نفسه فيها ،لانه لا يمثل منطقته الانتخابية فقط وانما يمثل الامة باجمعها ،ثم ان من صفات النظام التمثيلي عامة ،والنيابي بصورة خاصة وجود برلمان مستقل عن مجموعة الناخبين ،فالناخبون تنتهي مهمتهم بانتهاء الانتخابات وهذا ما حدا بروسو ان يهاجم النظام التمثيلي بعنف ، ويقول : " ان الشعب لا يمارس سيادته فيه الا يوم الانتخاب ،اما بعد الانتخاب فتتعطل ممارسته لها . "

وظائف المجلسين : الآن بعد ان عرفنا الطرق التي يلجأ اليها لتأليف مجلسي الشيوخ والنواب ،علينا ان نعرف ،هل ان وظيفة هذين المجلسين واحدة ام ان وظيفة احدهما تختلف عن وظيفة الآخر ؟

النظرية السائدة في الحقوق الدستورية ،وفي الواقع التطبيقي تقريبا هي ان وظيفة المجلسين واحدة ،لاننا اذا منحناهما وظيفتين مختلفتين ، لم نعد امام ازدواج في المجلسين ،وانما نكون امام وظيفتين مختلفتين ،يمارس كلا منهما مجلس واحد مستقل

على ان بعض المحاولات جرت للخروج على الوحدة الوظيفية ،ابرزها ماجاء في دستور السنة الثالثة الفرنسي الذى اعطى مجلس النواب حق اقتراح القوانين ،في حين اعطى لمجلس الشيوخ حق الاقتراع عليها فقط دون تعديلها ،وقانون ١٩١١ — الانكليزى الذى جعل سلطة مجلس اللوردات قاصرة على امكان رفض القوانين التي يسنها مجلس العموم ،وعلى الاقتراع على القوانين المالية مرة واحدة من غير ان تعدلها .

هذه هي خلاصة الابحاث التي تثيرها نظريتا المجلس والمجلسين ، بسطناها بسطا مجملا حتى علينا ان نضع هذين النظامين في الميزان ،ونحكم لهذا ام لذاك

فيهما .

والواقع ان النظام الرئاسي يميل الى تبني نظرية المجلسين لاظهار سلطة رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية ، أما النظام المجلسي فيميل الى نظرية المجلس الواحد كي لا تتوزع السلطة التشريعية بين مجلسين ، فيؤدى هذا الى ضعفها

ونظام المجلسين يتفق ايضا مع الدول الاتحادية Etats Federaux في حين يتفق نظام المجلس الواحد مع الدول البسيطة Etats Unitaires الخالية من ضرورة التمثيل الاتحادى ، حيث يبقى المجلس الواحد حافظا لوحدة الشعب ويقرا طبيعته التمثيل ، بعيداً عن هذه التفرقة الطبقية التي يوجدها مجلس الشيوخ ، كما انه خير للعربة ان يجرها حصان واحد من ان يجرها حصانان يسير احدهما الى الامام في حين يسير الاخر الى الوراء !

... — ...

الفصل الثاني

صـــلاحيات السلطة التشـــريعية

السلطة التشريعية هي السلطة التي تمثل الشعب ،وتعبر عن ارادة — المحكومين Gouvernés لذلك منحها النظام المجلسي الاولوية على السلطتين الاخريين ، بينما ساواها النظام الرئاسي معهما مع ابقاء كل سلطة تدور في دائرة مستقلة ،اما النظام النيابي ،فرأى انه لا يمكن ان تدور هذه السلطة في دوائرها المستقلة ،وانه لا بد ان ترتكز مسنناتها بعضها على بعض ،لتسير آلةالدولية ،لذلك اوجد بينها الى جانب التعادل ،تماسا وتعاونا يضمنان سير هذه الآلة العظيمة ... الدولة !

وسندرس في هذا الفصل ،اختصاصات السلطة التشريعية ،ونقارن هـــذه الاختصاصات في النظم البرلمانية الثلاثة ،بعضها ببعض ،

تكاد تنحصر اختصاصات هذه السلطة بالامور التالية ،

١ — الاختصاص التشريعي ، السلطة التشريعية ،كما يدل عليه اسمها ،هي السـلطة التي تقوم بالتشريع ،فتحدد القوانين التي ينبغي ان تسير عليها البلاد ،وقد عملت الثورات مدفوعة بآراء الفلاسفة لتنتزع سلطة التشريع من الملك وتودعها البرلمان ،علـى اعتباره ممثل الامة صاحبة السيادة .

ويمر التشريع بمراحل ثلاث هي (١) ،

ا — مرحلة الاقتراح ، ان اول مرحلة من مراحل التشريع هي مرحلة اقتراح القانون ، وحق الاقتراح ممنوح في النظام النيابي للمجالس التشريعية ،فيستطيع كل نائب ان يقترح مشروع اى قانون يراه ضروريا للبلاد ،على انه لا تنفرد السلطة التشريعية بحـــق الاقتراح هذا ،في ظل النظام النيابي ،بل ان هذا الحق ممنوح ايضا للســـلطة التنفيذية ،فرئيس الدولة يمكنه ان يقترح القوانين التي يراها ضرورية ، على اعتبار ان الحكومة التي هي منفذة القوانين ،اكثر خبرة من المجلس بحاجات الشعب ،لذلك منحت هذا الحق تمشيا مع مبدأ تعاون السلطات .

وقد نقلت بعض الدساتير حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين من رئيس الدولة ،الى الوزراء ،على اعتبار ان رئيس الدولة غير مسؤول ،فلا يجب بالتالي منحه هذا الحق .

اما في النظام الرئاسي ،فان حق اقتراح القوانين محصور مبدئيا بالسلطة التشريعية وحدها ،وذلك عملا بمبدأ فصل السلطات ،على انه لرئيس الدولة ان يلفت نظر السلطة التشريعية الى احتياجات البلاد التشريعية .

وفي النظام المجلسي ،فان حق الاقتراح ممنوح ،الى جانب اعضاء البرلمان، الى رئيس السلطة التنفيذية ايضا ،كما هي الحال في سويسرا ،اذ ان لرئيس السلطة

(١) راجع ، الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط ،طبعة ١٩٥٣ — ص ٢٠٠ وما بعدهـــا .

التنفيذية فيها ان يقدم مشاريع قوانين للجمعية الاتحادية ،كما ان له ان يبين رأيه في مشاريع القوانين المقدمة اليه للمصادقة عليها [1] .

ب - مرحلة المناقشة والتصويت : هذه المرحلة خاصة بالبرلمان وحده ،ولا تتدخل فيها السلطة التنفيذية في كل النظم ،وتكون بأن تحال الاقتراحات ومشاريع القوانين الى لجنة مجلسية خاصة تسمى (اللجنة القضائية) او (لجنة الاقتراحات) ،فتدرسها وتعيدها الى المجلس مشفوعة برأيها ، فيدرسها النواب ويقرونها او يردونها بعد قراءة واحدة او عدة قراءات بحسب تشريعات البلاد المختلفة .

وفي البلاد التي اخذت بنظرية المجلسين يعرض فيها القانون بعد ان يوافق عليه من قبل مجلس النواب على مجلس الشيوخ لمناقشته واقراره ،ولا بد من اقرار المجلسين له حتى يمكن نشره ، هذا نظريا ،اما عمليا ،فان مجالس الشيوخ ضمرت صلاحياتها من هذه الناحية فأصبحت موافقتها على القانون أمرا حتميا ،واحتفاظها بهذا الحق اضحى شكليا بحتا ،ففي بريطانيا مثلا اذا اخر مجلس العموم مشروع قانون في ثلاث دورات متتالية ،دون ان يوافق عليه مجلس اللوردات يرفع للملك للمصادقة عليه دون حاجة الى موافقة اللوردات [2] .

وفي بعض البلاد التي تأخذ بنظام الحكم شبه المباشر Semi_Direct يحتاج اقرار القانون فيها الى موافقة الشعب بأكثرية يحددها الدستور تختلف بين بلد وآخر ،فسويسرا مثلا ينص دستورها على ان القوانين الاتحادية تعرض مشاريعها على الشعب اذا ما طلب ذلك ثمانية كانتونات او ٣٠ ألفا من المواطنين او كانت مشاريع القوانين هذه ذات اهمية مشتركة وكانت غير عاجلة .

حـ - مرحلة اصدار القانون ونشره : تختص السلطة التنفيذية بمرحلة المصادقة والنشر في النظم الثلاثة ، فرئيس السلطة التنفيذية هو الذى يصادق على القانون وينشره ، بوصفه رئيسا للدولة ،على ان هذا الحق الذى يحتفظ به رئيس الدولة غدا اسميا اذأصبح هذا يصادق على كل القوانين التي تقرها السلطة التشريعية كما هي حال ملكة انكلترا الان ،على ان لرئيس الدولة في النظام الرئاسي حق الرفضVeto فله اذا لم يصادف القانون هوى في نفسه ان يعيده الى السلطة التشريعية ،لتنظر فيه مجددا فاذا عادت الى اقراره بأكثرية تعينها الدساتير وتختلف باختلافها ،اضطر الرئيس ان يبرم القانون وينشره . وللرئيس ايضا في النظامين النيابي والرئاسي اذا وجد القانون مخالفا للدستور ان يحيله الى المحكمة العليا لتبت في دستوريته فاذا اقرت دستوريته وجب على رئيس الدولة اصداره .

٢ - الاختصاص المالي : تختص السلطة التشريعية ،عدا اختصاصها التشريعي ، باختصاص آخر لا يقل عنه أهمية ،هو الاختصاص المالي ،الذى يتناول اقرار القوانين المالية سيما

(١) راجع : F.R.Dareste,P.Dareste:Les Constitutions Modernes T:II P : 573
(٢) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : 45

الموازنة التي تهيأ من قبل الحكومة في النظام النيابي ويحال مشروعها الى (لجنة الموازنة) في المجالس التشريعية التي تدرسه ، ولها في بعض الدساتير ان تعدله ، على الا تزيد في مجموع النفقات او الواردات . هذا في النظام النيابي ، اما في النظام الرئاسي ، فان تهيئة الموازنة مبدئيا ، من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لانها قانون مالي ، لذلك كانت تعدها لجان نيابية تؤلف كل سنة لاعداد الموازنة ، وتستنير في ذلك بتقارير يقدمها وزير المالية ، يبين فيها وضع البلاد الحاضر ، من حيث وجوه الانفاق ومقاديره وابواب الجباية ، على ان هذا الاسلوب الذى يتمشى مع مبادئ النظام الرئاسي ، قد عدلت عنه الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٢١ لانها وجدت ان هذا الاسلوب يؤول فعليا الى اعطاء حق تهيئة الموازنة للسلطة التنفيذية لذلك اعطيت السلطة التنفيذية هذه ، حق تهيئة الموازنة ، فأصبح رئيس الجمهورية يتولى تنسيق — الموازنة التي يملي مشروعها على دائرة خاصة سميت (دائرة الموازنة) ربطت لا بوزارة المالية وانما برئيس الجمهورية شخصيا ، وتنقل هذه الدائرة مقترحات الرئيس الى مختلف دوائر الحكومة ، ويقوم بتنفيذ هذه المقترحات مراقبين في هذه الدوائر ، مرتبطون بدائرة الموازنة ثم يقدم رئيس الجمهورية الموازنة للكونفرس الذى يقرها او يقترح تعديلها او تبديلها . (١)

ويشمل الاختصاص المالي للسلطة التشريعية ، ايضا ، اقرار الضرائب ، فلا يمكن في جميع النظم البرلمانية ان تحدث ضريبة او تعدل او تلغى او ان يعفى احد من تأديتها كلا او بعضا الا بقانون ، ويحدد القانون طريقة تأدية الضريبة ، والحالات التي يجوز فيها فرض ضريبة عينية ، لان الاصل في الضريبة ان تحدد بالنقد .

كما يشمل الاختصاص المالي ايضا عقد القروض العامة ، والخاصة ، ومنح الاحتكار والامتياز على شيء من ثروة البلاد الطبيعية او استغلال مصلحة عامة لمدة محدودة ، وتحديد نظام النقد كما يشمل تدقيق حسابات الدولة بواسطة هيئة خاصة تسمى (ديوان المحاسبات) .

هذا هو اختصاص السلطة التشريعية المالي ، ولكن الى اى من المجلسين يمنح هذا الاختصاص في البلاد التي تحوى مجلسي نواب وشيوخ ؟

الاصل ان الاختصاص المالي سيما في الموازنة ، ممنوح لهما على التساوى ، ولكن التطور جعل مجلس النواب يستولي على حصة الاسد من هذا الاختصاص شأنه في باقي الاختصاصات . فمجلس اللوردات الانكليزى مثلا اذا لم يوافق في خلال شهر على القانون المالي Money Bills الذى احيل اليه من مجلس النواب بعد اقراره ، فان هذا القانون يحال الى الملك للمصادقة ، دون ان ينتظر اقرار مجلس اللوردات . اما في حال الاختلاف على ماهية القانون ، اهو قانون مالي ام لا ، فان رئيس مجلس العموم Speaker هو الذى يقرر هذه الماهية . (٢)

(١) راجع د علم المالية العامة للدكتور رشيد دقر ، طبعة ١٩٥١ ، ص ٤٤ — ٤٥

(٢) راجع ; Georges Vedel ; Manuel Elementaire de DRoit Constitutionnel P:45

والسلطة التشريعية في النظام المجلسي تختص ايضا بالامور المالية فتقر القوانين المالية ، والموازنة ، وتصادق على حسابات الدولة ، وعلى القروض التي تعقدها الحكومة (الفقرة ١٠ من المادة ٨٥ من الدستور السويسرى والمادة ٢٦ من دستور ١٩٢٤ التركي) .

٣ - الاختصاص السياسي : للسلطة التشريعية عدا الاختصاصين التشريعي والمالي اختصاص آخر على جانب كبير ايضا من الاهمية ، هو الاختصاص السياسي ، والاختصاص السياسي يتبدى بوضوح في النظام النيابي ، الذى يسمح للسلطة التشريعية ان تعبر عن رضاها عن الوزارة المؤلفة ، او عن عدم رضاها ، وعلى ذلك فعندما يشكل رئيس الوزراء وزارته في النظام النيابي يعد خطابا يسمى (خطاب الثقة) يرسم فيه سياسته في جميع المناحي ، حيث يناقشه البرلمان على اساس هذا الخطاب في جلسة خاصة تسمى (جلسة الثقة) ، فاما ان يمنح الوزارة الثقة اولا يمنحها اياها .

وكذلك في النظام المجلسي فان الوزارة تتقدم الى السلطة التشريعية ببيان وزارى ، لتنال على اساسه الثقة (المادة ٤٥ من الدستور التركي) .

اما في النظام الرئاسي فلا مجال لهذا ، لان الوزراء يعينهم رئيس الدولة وهم مسؤولون امامه ، وليس للسلطة التشريعية اى دخل في تعيينهم او اقالتهم او مسؤوليتهم .

وكذلك فان للبرلمان ، في النظام النيابي ، ان يناقش الوزارة في تصرفاتها وسياستها ، وان يحجب عنها الثقة اذا ما سارت على سياسة او اقدمت على امر يوجبان مسؤوليتها السياسية ، وفي هذه الحال تستقيل الوزارة بكاملها لان مسؤوليتها هنا مسؤولية جماعية Ut Universi ، كما ان للبرلمان ان يحجب الثقة عن وزير بعينه ، وفي هذه الحال تترتب على الوزير مسؤولية فردية Ut Singuli فيستقيل وحده ، اذا لم يتضامن معه مجلس الوزراء .

واننا نجد ذلك في النظام المجلسي ايضا ، على ان هذا نظرى بحت ، في هذا النظام اذ ان الوزارة في الواقع ، تتقيد بالسياسة التي ترسمها لها السلطة التشريعية ، لذلك فان حجب الثقة عنها امر نادر الحدوث .

اما في النظام الرئاسي ، فان البرلمان لا يملك هذا الحق لان الوزارة مسؤولة امام الرئيس فقط ، ولكن البرلمان في الواقع ، يستطيع ان يؤثر على السلطة التنفيذية بعدم اقرار القوانين والضرائب التي تقدم مشاريعها ، كما انه يستطيع ان يؤثر عليها بما يملكه مجلس الشيوخ من صلاحية المصادقة على تعيين الوزراء وكبار الموظفين وهكذا يجبر البرلمان الوزارة بهذين الاسلوبين الواقعيين على انتهاج سياسة معينة .

والسلطة التشريعية تملك اختصاصا سياسيا هاما هو انتخاب رئيس الجمهورية في النظام النيابي ، اما في النظام الرئاسي فان الرئيس ينتخب من قبل الشعب ، على انه اذا لم يحصل احد المرشحين للرئاسة على الاكثرية المطلقة في انتخاب (الناخبين

الرئاسيين Electeurs Presidentiels فان لمجلس النواب ان ينتخب الرئيس من المرشحين الثلاثة الذين حصلوا على اصوات اكثر •

وفي النظام المجلسي تنتخب السلطة التشريعية الرئيس من اعضائها فقد نصت المادة ٩٦ من الدستور السويسرى ،على ان الجمعية الاتحادية تنتخب الهيئة الاتحادية (السلطة التنفيذية) من اعضائها لمدة ثلاث سنوات ،وهذه الهيئة المؤلفة من سبع اعضاء تنتخب بدورها رئيسا لها (١) ،كما ان المادة ٣١ من الدستور التركي نصت على ان الجمعية الاتحادية تنتخب رئيس الجمهورية من اعضائها (٢).

ولا ننس ،ونحن في معرض الاختصاص السياسي ،ان نذكر صلاحية السلطة التشريعية في المصادقة على الاتفاقات والمعاهدات الدولية ،وعلى اعلان الحرب، وعقد الهدنة واقرار السلم ،ويستوى في ذلك النظام النيابي بالنظام الرئاسي والمجلسي •

٤ _ الاختصاص القضائي ، كما ان للبرلمان في بعض البلاد التي تسير على النظام النيابي ،اختصاصات قضائية ،فالبرلمان الانكليزى يملك محاكمة الوزراء ،اذ يتهمهم مجلس النواب باعتباره هيئة اتهامية عامة تمثل الشعب بمجموعه ،ويحاكمهم مجلس اللوردات الذى يحتفظ منذ القديم باختصاصه القضائي ،الا ان هذا الاختصاص ضاق حتى بات مقصورا على محاكمة الوزراء ،وانتقلت صلاحياته الاخرى الى محكمة مؤلفة من قضاة ،لا من - مندوبين ،انشئت لهذا الغرض وسميت (المحكمة العليا) •

وكذلك في النظام الرئاسي (٣)،فان البرلمان يملك محاكمة الرئيس والوزراء وكبار الموظفين ،على الجرائم التي يقترفونها ،فيترتب عليهم مسؤولية جزائية Impeachment لا سياسية ،ويتم ذلك باتهامهم من قبل مجلس النواب ومحاكمتهم من قبل مجلس الشيوخ، كما هي الحال في النظام الاميركي الذى يشبه النظام الانكليزى ،على ان النظام - الاميركي يفترق عن الانكليزى ،بان هذه المسؤولية بقيت جزائية صرفة تقريبا في حين تحولت في بريطانيا الى مسؤولية سياسية •

اما في النظام المجلسي فان رئيس الدولة والوزراء يحاكمون امام محكمة عليا تبت في جرميتهم ،على ان للسلطة التشريعية في الدستور السويسرى اختصاصا قضائيا هاما ،فقد نصت المادة ١٠٦ منه ،على ان اعضاء المحكمة الاتحادية يسمون من قبل الجمعية الاتحادية (٤).

كما ان للسلطة التشريعية في مختلف الانظمة البرلمانية ان تشكل لجانا من اعضائها للتحقيق في الجرائم التي يقترفها كبار الموظفين والوزراء واعضاء السلطة التشريعية كما ان لها حق منح العفو العام •

(١) راجع : F.R.Dareste; P.Dareste : Les Constitutions Modernes T:II P : 572
(٢) راجع ، المرجع السابق T:V.P : 640
(٣) راجع : E. Walker, V. Kersey ; Our National Constitution P : 87
(٤) راجع : F.R. Dareste , P. Dareste : Les Constitutions Modernes T:I :P: 575

الفصل الثالث

علاقة السلطة التشريعية بالسلطتين الاخريين

تختلف النظم البرلمانية ، من حيث علاقة كل من السلطات مع السلطتين الاخريين ، فبينما يقوم النظام الرئاسي على فصل السلطات ، اذ نجد النظام النيابي يقوم على تساويها وتعاونها ، في حين يقوم النظام المجلسي على اولوية السلطة التشريعية .

وسنبحث في هذا الفصل علاقة السلطة التشريعية بكل من السلطتين ، في هذه النظم الثلاثة ، فنستعرض في بحث اول علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ، لنعالج في بحث آخر علاقتها بالسلطة القضائية .

البحث الاول

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

تفترق النظم التمثيلية بعضها عن بعض ، فيما يتعلق بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ، ففي حين يكون لهذه السلطة حق كامل في التدخل في ظل النظام المجلسي ، نرى هذا الحق يضؤل قليلا في النظام النيابي ، لينعدم تقريبا في النظام الرئاسي .

وتتجلى علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الامور التالية :

١ - الوزارة والنيابة : يتحتم في ظل النظام المجلسي ، ان تكون الهيئة التنفيذية جميعها ، رئيسا وأعضاء ، من اعضاء البرلمان ، اى من الذين أولاهم الشعب ثقته ، لانه لا يجوز أن يتسلم مقدرات الامة شخص لم تنتخبه الامة لتمثيلها .

اما في النظام النيابي ، فيجوز أن يكون الوزير نائبا ، على ان جمع هاتين الصفتين ليس ضروريا أما رئيس الجمهورية ، في النظام النيابي ، لقد نصت كثير من الدساتير النيابية على أنه لا يجوز أن يجمع صفتي النيابة ورئاسة الجمهورية (المادة ٧٤ من دستور ١٩٥٠ السورى) .

أما في النظام الرئاسي ، فلا يجوز الجمع بين النيابة والوزارة او رئاسة الجمهورية ، لان في ذلك خرقا لمبدأ فصل السلطات ، اذ يجعل اعضاء السلطة التنفيذية من عداد أعضاء السلطة التشريعية .

٢ - انتخاب رئيس السلطة التنفيذية : ليس رئيس الجمهورية في النظام المجلسي سوى احد نواب المجلس[1] يقوم بانتخابه هذا المجلس ، ففي الدستور السويسرى تتألف الهيئة التنفيذية من سبع اعضاء ينتخبهم المجلس الاتحادى .

وينتخب رئيس الدولة ، في النظام النيابي ، من قبل البرلمان ايضا أما في النظام الرئاسي ، فينتخب من قبل الشعب كما في الدستور الاميركي . على ان هذا الدستور نص على انتخابه من قبل مجلس النواب اذا لم يحصل احد المرشحين على الاكثرية المطلقة في انتخابات الناخبين الرئاسيين .

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص فرع الحقوق العام ص ٤٦

تعيين كبار الموظفين : تتمتع السلطة التشريعية في كثير من الدساتير بحق
الاشتراك مع رئيس الدولة في تعيين كبار الموظفين ، ففي النظام الرئاسي ، نجد
الاميركي ينص على ان مجلس الشيوخ يشترك مع الرئيس في اختيار بعض كبار الموظفين
هذا رغم ان فصل السلطات لا يجيز ذلك مبدئيا اما في النظام المجلسي ، فان
التشريعية تستطيع ان تفرض توجيهها على التنفيذية ، كما تستطيع ان تبطل مقررات
السلطة ، وعلى ذلك فهي تستطيع التدخل في تعيين كبار الموظفين لان من يستطيع
الاكثر يستطيع الاقل .

أما البلاد ذات النظم النيابية ، فلا تنص دساتيرها على امكان تدخل
السلطة التشريعية في تعيين الموظفين ، وان كنت ارى ان النظام النيابي لا يحول
ذلك ، اذ ان النظام الرئاسي القائم على فصل السلطات يجيز تعيين كبار الموظفين
من قبل السلطة التشريعية ، فكيف بالنظام النيابي ، القائم على تعاونهما ؟

٤ - منح الثقة للوزارة : لا يمكن في النظام النيابي لوزارة ان تتربع على دست الحكم
ما لم تفز بثقة السلطة التشريعية ، فحين يؤلف رئيس الوزراء وزارته ، يتقدم الى السلطة
التشريعية في جلسة تسمى (جلسة الثقة) بخطاب يسمى (البيان الوزارى) يضمنه
سياسة الوزارة في مختلف الحقول ، والاساليب التي ستعمد بها الى تحقيق هذه
السياسة ، فاما ان تمنح السلطة التشريعية الوزارة الثقة ، فتستلم عندها مقاليد الامور
او ان تحجب عنها الثقة ، فيضطر رئيس الدولة ان يعهد الى نفس الشخص الاول الم...
او الى شخص آخر باعادة تشكيلها .

أما في النظام المجلسي ، فالوزراء اما ان تنتخبهم السلطة التشريعية
مباشرة كما في سويسرا او يسميهم رئيس الدولة من اعضاء السلطة التشريعية على ان
ينالوا ثقة هذه السلطة كما في تركيا .

ورئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ، هو الذى يعين الوزراء وله في
ذلك مطلق الصلاحية ، اذ انهم ليسوا سوى معاونين له ولا سلطة للبرلمان في تعيينهم

٥ - مناقشة الوزراء : يحق لاعضاء السلطة التشريعية ، منفردين ومجتمعين ، ان يناقشوا
الوزراة عليها او بعض اعضائها في سياستها ، وان يوجهوا اليها الاسئلة والاستيضاحات
التي يرون توجيهها ، هذا في النظام النيابي ، أما في النظام الرئاسي فلا يجوز
ذلك ، لان مبدأ فصل السلطات يحول دون فرئيس الجمهورية ما ان ينتخبه الشعب
حتى يمتنع على البرلمان ان يناقشه في سياسته التي يسير عليها . أما في النظام
المجلسي فالسلطة التنفيذية ليست الا اداة في يد السلطة التشريعية التي لها ان
توجه اليها ما شاءت من استيضاحات ، بل ان يكفي ما اتخذته تلك السلطة من مقررات

٦ - اسقاط الوزارة : ان السلاح الماضي الذى تملكه السلطة التشريعية في النظام
النيابي هو أسقاط الوزارة ، فان لاعضاء السلطة التشريعية ، ان يقدموا للحكومة استجوابا

.../...

يتعلق باحد المقررات المتخذة في مجلس الوزراء ، ويمكن ان يستهدف هذاالاستجواب وزيرا واحدا ،كما يمكن ان يستهدف الوزارة بمجموعها ،ويحال هذا الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء ، للنظر فيه ، فاذا كان يستهدف وزيرا واحدا رد عليه هذاالوزير ويرد عليه رئيس الوزراء اذا كان يستهدف الوزارة بمجموعها ، او اذا تضامنت الوزارة باجمعها مع الوزير المراد استجوابه ، واذا لم تقتنع السلطة التشريعية بالرد ،حجبت الثقة عن الوزارة ، او الوزير المستجوب بان قررت توجيه لوم اليه . فيستقيل عندها او تستقيل الوزارة ، اما اذا تابعت النظر في جدول الاعمال Ordre du jour دون ان تسجل اى ملاحظة كان معنى ذلك انها مقتنعة بصواب تصرف الوزير او الوزارة ، وانها اكتفت بالرد المقدم على استجوابها ،لكن التقاليد الدستورية الانكليزية اعتبرت ان الانتقال الى دراسة جدول الاعمال ، دون ان يشفع ذلك بتأييد لتصرف الوزير او الوزارة المستجوبة معناه حجب الثقة عنها ، فتضطر عندها الى الاستقالة اذا كان الاستجواب يستهدفها كلها ، او اذا تضامنت مع الوزير المستجوب ، كما حدث في فرنسا فقد تضامنت احدى الوزارات مع وزير المعارف الذى استجوب لنقل معلم ابتدائي فاستقالت باجمعها ، وقد حدث ايضا ان تضامنت وزارة احرى مع وزير الداخلية الذى استجوب لمنعه التجمع في الطريق العام فاستقالت .

كما يمكن للوزارة اذا اعتزمت القيام بعمل ذى صفة خاصة او انتهاج سياسة معينة ان تطرح على البرلمان قضية منحها الثقة على اساس هذا العمل او تلك السياسة ،فاذا منحها اياها استمرت في الحكم ونفذته والا استقالت .

هذا في النظام النيابي ، اما في النظام المجلسي ،فان الوزارات اكثر ثباتا في ظله منها في ظل غيره حتى ان وزارات سويسرا عرفت بانها (اطول الوزارات عمرا في العالم) ذاك انها تنفذ السياسة التي تطيها عليها السلطة التشريعية ، على انه يحق لهذه السلطة ان تقيل الوزراء (المادة ٤٦ من دستور ١٩٢٤ التركي)

والوزارة في النظام الرئاسي ، هيئة تابعة لرئيس الجمهورية فهو الذى يعين اعضاءها وهو الذى يقيلهم ، وعلى ذلك فمسؤوليتهم السياسية تترتب تجاه رئيس الجمهورية وبصورة افرادية Ut Singuli لان التضامن يقتضي الانسجام والوحدة ،الامر المفقود في وزارة النظام الرئاسي .

وهكذا نرى كيف ان الوزارة في النظام المجلسي ليست الا جزءا من السلطة التشريعية وان لهذه السلطة ان تتدخل في اعمال السلطة التنفيذية صغيرها وكبيرها فقد نصت المادة ٥ من دستور ٢٠ نيسان ١٩٢٤ التركي ، على ان السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ،مركزتان في المجلس الوطني الكبير ، كما نصت المادة ٦ من الدستور نفسه على ان المجلس الوطني الكبير يتولى السلطة التشريعية بنفسه والسلطة التنفيذية بواسطة رئيس الجمهورية والوزراء وعلى ذلك فلسنا في النظام المجلسي من الوجهة المبدئية ، الا امام سلطة واحدة ذات رأسين ..اى ان السلطة

.../...

التنفيذية من حيث المبدأ تتمتع في هذا النظام بصفة سلطة مستقلة ولكنها في الواقع ليست الا اختصاصا من اختصاصات السلطة التشريعية •

اما في النظامين الاخرين ، فالسلطة التنفيذية تؤلف سلطة مستقلة عن التشريعية ،وان كانت في النظام النيابي ترتبط مع هذه السلطة بروابط متبادلة •

.. _ ..

المبحث الثاني

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية

ان الاسس التي يقوم عليها التفريق بين النظم البرلمانية تكمن في علاقات السلطتين التشريعية والتنفيذية كل واحدة منهما بالاخرى ، اما علاقات هاتين السلطتين بالسلطة القضائية فلا تختلف كثيرا في هذه النظم ، ذلك ان السلطة القضائية سلطة تكاد تكون مستقلة استقلالا تاما ، لان المهمة التي تقوم بها مهمة خطيرة تستلزم ان تتمتع في ادائها ، باستقلال تام بعيد عن كل تدخل ، ليتأمن للجميع جهاز نزيه يعطي لكل ذى حق حقه ، دون ان يخضع في ذلك لتوجيه معين ودون ان يؤثر في قيامه بعمله وعد او وعيد ، على ان الاستقلال الذى تتمتع به السلطة القضائية ، ليس استقلالا بعيدا عن ان تطاله الشوائب ، فانه حتى في النظام الرئاسي الذى يقوم على فصل السلطات ، لا يخلو من بعض الهنات.

وسنستعرض الان ، في النظم الثلاثة ، علاقات السلطة التشريعية بالسلطة القضائية :

١ - انتخاب القضاة : القضاة هم موزعو العدالة بين الناس ، لذلك ذهبت كثير من النظريات الى وجوب انتخابهم من قبل الشعب ، لانهم يحكمون باسم الشعب ، الا ان هذا الاسلوب ثبتت له بعد تطبيقه محاذير خطيرة منها ان القاضي اصبح مقيدا بالشعب لا بضميره ، لذلك عدل عن هذا الاسلوب في كثير من البلاد ، وان كان لا يزال مطبقا في بعضها ، كما في انتخاب قضاة الولايات في الولايات المتحدة الاميركية ، ولقد استبدل نظام انتخاب القضاة هذا ، بنظام المحلفين ، وهو نظام اسوأ اثرا ، وادعى الى تعطيل العدالة ، اذ ان من شأنه ان يحمل الى القضاء اناسا ليس لهم من التفكير الحقوقي والنضج القضائي الا قلبا يتلاعب به المحامون الذين يحرصون على ان يلقوا دفاعهم بطريقة مسرحية مؤثرة وان يحشروا في هذا الدفاع كل ما يخطر ببالهم من الكلمات العاطفية الرقيقة التي تجعل السادة المحلفين يسارعون الى اتخاذ قرار عاطفي يرضي أذلق المحامين المترافعين اسانا واقدرهم في فن التمثيل و (التهويش) ! ...

الا ان النظم الحالية قد اقلعت في اكثرها عن نظام المحلفين ، نظرا لمساوئه العديدة ، اما عن تعيين القضاة ، فانهم في ظل النظام النيابي يعينون من قبل هيئة خاصة هي في التشريع السورى (مجلس القضاء الاعلى) كما انهم قد ينتخبون ، في بعض الحكومات النيابية ، من قبل البرلمان ، كما في اعضاء المحكمة العليا ، في دستور ١٩٤٦ الفرنسي (مادة ٥٨ منه) ، اما القضاة العاديون الفرنسيون فيعينون من قبل الرئيس بعد موافقة (مجلس القضاء الاعلى) Le Conseil superieur de la magistrature.

.../...

اما في ظل النظام الرئاسي ، فان القضاة يعينون من قبل رئيس الدولة بعد موافقة مجلس الشيوخ كما هي الحال في الولايات المتحدة الاميركية[١] ، وان كان قضاة الولايات يعينون بالانتخاب الشعبي المباشر .

اما في النظام المجلسي فمن الطبيعي ان يخضع تعيين القضاة لاشراف البرلمان ، الذى يمسك بيديه بجماع السلطات .

٢ - التحقيق : تملك السلطة التشريعية ان تؤلف لجانا برلمانية للتحقيق في الجرائم التي يرتكبها كبار الموظفين او الوزراء واعضاء السلطة التشريعية وينبغي على السلطة التشريعية ان تسهل مهمة هذه اللجان بان تقدم لها المعلومات اللازمة عن طريق ضابطتها الادارية والعدلية وان تضع بين يديها المعلومات اللازمة .

وكذلك فان دستور الولايات المتحدة يمنح مثل هذا الاختصاص للكونغرس كما اننا نجد ذلك في النظام المجلسي فقد نصت المادة ٢٢ من الدستور السويسرى على ان التحقيق البرلماني هو من اختصاص الجمعية الاتحادية .

٣ - الادعاء العام : يقوم البرلمان[٢] بمهمة الادعاء العام احيانا ، ففي النظام النيابي لا يقرون احالة رئيس الدولة او الوزراء للمحاكم سواء امام مجلس الشيوخ (كما في انكلترا) او امام المحكمة العليا (كما في فرنسا) الا بناء على ادعاء عام من قبل مجلس النواب .

وكذلك في النظام الرئاسي فلا تسمع الشكوى ضد رئيس الجمهورية او الوزراء ما لم يوجد ادعاء عام من قبل مجلس النواب .

وتتمتع السلطة التشريعية في ظل النظام المجلسي ايضا بهذا الاختصاص فلا يحال الوزراء او رئيس الجمهورية الى المحاكمة ما لم تدع عليهم السلطة التشريعية وتحيلهم الى المحكمة المختصة .

٤ - اكتساب صفة محكمة : ان البرلمان على اعتبار كونه ممثلا للشعب لذلك عد خير محكمة يمكن ان تحاكم اعضاء السلطة التنفيذية ، وهكذا نجد مجلس الشيوخ في بلد نيابي كانكلترا يقوم بمحاكمة الوزراء ، ليرتب عليهم مسؤولية جزائية Impeachment تحولت مع الزمن الى مسؤولية سياسية .

وكذلك في ظل النظام الرئاسي[٣] ، فان الولايات المتحدة نص دستورها على اعطاء مجلس الشيوخ اختصاصا في محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء ، اذا قام مجلس النواب بالادعاء عليهم واحالهم اليه للمحاكمة .

---

(١) راجع : Edward S. Corwin : The Constitution and What it means today P:I20

(٢) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de DRoit Constitutionnel P : 46

(٣) راجع : E.Walker. V. Kersey : Our National Constitution P ; 87

اما في النظام المجلسي فالغريب ان السلطة التشريعية لا تتمتع بهذا الاختصاص ، رغم كونها تقبض بيديها على مقاليد السلطات ، فقد نصت المادة (٦١) من الدستور التركي على أن المحكمة العليا مختصة في نظر الجرائم التي يقترفهـــا الوزراء والرؤساء ، واعضاء مجلس الدولة ومحكمة التميز في ممارستهم الوظائفهم[1] .

ه ـ العفو العام : تملك السلطة التشريعية ايضا اختصاصا قضائيا هاما هو حق العفو العام وتشترك في هذا الحق النظم البرلمانية (الثلاثة) اذ ان السلطة التشريعية ممثلة الشعب يحق لها ، لاعتبارات خاصة ان تقرر (عفوا عاما) Amnistie على بعض الجرائم التي اقترفت قبل تقديم مشروع قانون العفو .

وهكذا يتبين لنا ان للسلطة التشريعية علاقة بالسلطة القضائية ، وان هذه العلاقة تتسع في النظام المجلسي لتضؤل قليلا في النظام النيابي ثم تشـتد في الضيق في النظام الرئاسي .

(١) F.R.Dareste, P.Dareste : Les Constitutions Modernes T : V P : 643

الباب الثانـــي

الســلطة التنفيذيـــة

بعد ان انتهينا من بحث السلطة التشريعية ، سننتقل الى بحث السلطة التنفيذية ، وهنا نجدنا امام عنصرين بارزين في هذه السلطة اولهما رئيس الدولة وثانيهما مجلس الوزراء فنبحث كلا منهما في فصل خاص •

الفصل الاولـــ

رئيس الدولـــــة

ان رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية ، وعلى ذلك فهو يلعب في النظام الرئاسي دورا هاما ، في حين ان هذا الدور يقل اهمية في النظام النيابي ، حتى يضؤل كثيرا في النظام المجلسي •

وسنستعرض الان في ابحاث اربعة كيفية اختيار رئيس الدولة وانتهاء رئاسته ثم صلاحياته ، ولا يفوتنا ان نتعرض الى المسؤوليات التي قد يتحملها واخيرا نبحث في علاقاته بالسلطتين الاخريين •

المبحث الاول

اختيار رئيس الدولة وانتهاء رئاسته

اختيار رئيس الدولة : ان رئيس الدولة قد يكون ملكا ،وقد يكون رئيس جمهورية ،اما الملكية فلا نجدها الا في بعض الدول ذات النظام النيابي ، اذ انه لا يتصور وجود ملك في نظام رئاسي ،لان الرئيس في هذا النظام ،يستند في صلاحياته الواسعة الممنوحة له ، الى رضى الشعب عنه ،المتجلي في الانتخاب ،والملك يستند في ملكيته الى الارث لا الى الانتخاب .

كما انه لا يتصور وجود ملك في النظام المجلسي ، لان رئيس الدولة في هذا النظام يجب ان ينتخب من قبل المجلس ،ممثل الشعب مصدر السلطات ، وعلى ذلك فاننا لن نعثر على الملكيات في النظم البرلمانية الا في النظام النيابي كما في انكلترا مثلا .

على ان التيجان والعروش تمر في عصرنا هذا ،في ازمة خانقة تطوح بها واحدا واحدا ، وعلى ذلك فان استبعدنا من رؤساء الدول ، الملوك في بعض الدول النيابية ، الذين يرثون العرش وراثة حسب قاعدة " مات الملك عاش الملك " (Le roi est mort ...vive le roi) فلا يبقى من رؤساء الدول امامنا الا رؤساء الجمهورية .

ورئيس الجمهورية في ظل النظام النيابي ،ينتخب من قبل البرلمان ، فالدستور الفرنسي(1) لعام ١٩٤٦ ينص على انتخابه من قبل المجلسين ،مجتمعين كمجلس واحد في قاعة مجلس النواب (المادة ١١) ،ويجرى انتخاب الرئيس لمدة محدودة هي في سورية خمس سنوات (المادة ٧٣ من دستور ١٩٥٠) ،بينما تبلغ في فرنسا سبع سنوات ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية في بعض الدساتير بينما لا يمكن ذلك في بعضها الاخر ، الا بعد مرور فاصل مدته مدة الرئاسة .

اما في النظام الرئاسي فينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب ، ففي الولايات المتحدة الاميركية(2) ، يجرى انتخابه من قبل الشعب على درجتين اذ انه بمقتضى التعديل الثاني عشر Amendement XII الذى ادخل عام ١٨٠٤ على دستور ١٧٨٧ ،اصبحت كل ولاية من الولايات تختار بالانتخاب العام عددا من الناخبين الرئاسيين Electeurs Presidentiels يساوى مجموع عدد ممثلي هذه الولاية في مجلس النواب والشيوخ الاتحاديين وهؤلاء الناخبون الرئاسيون هم الذين ينتخبون رئيس الجمهورية ، على ان انتخابهم هذا شكلي محض ، اذ ان النتيجة يمكن ان تعرف بعد انتخاب الشعب للناخبين الرئاسيين اذ ان الحزب الذى سيفوز باكثر الاصوات في انتخاب هؤلاء هو الذى سيفوز مرشحه

(1) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : 428

(2) راجع : E. Walker. V. Kersey : Our National Constitution P : 109_111

في انتخابات رئاسة الجمهورية ، اما اذا لم يحصل في هذا الانتخاب احد من المرشحين على الاكثرية المطلقة ، فيصار عندها الى انتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب من بين المرشحين الثلاثة الذين نالوا اكثر الاصوات نسبيا ، ويجوز في دستور الولايات المتحدة تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة ، ولم يشذ عن هذه القاعدة الا الرئيس روزفلت Roosvelt الذي جدد انتخابه مرتين .

اما في النظام المجلسي فان رئيس الدولة ينتخب من قبل البرلمان[1] . ففي سويسرا مثلا التي تقوم على هذا النظام تنتخب (الجمعية الاتحادية) Assemblee Federale التي تتألف من (المجلس الوطني) Conseil National ومن (مجلس الدولة) Conseil des Etats (هيئة تنفيذية) Conseil Federale مؤلفة من سبعة اعضاء ، مدتها ثلاث سنوات ، وتنتخب الجمعية الاتحادية من اعضاء هذه الهيئة رئيسا لها ونائبا للرئيس لمدة سنة واحدة غير قابلة للتجديد (م ٩٨ دستور سويسرى)

وفي تركيا ايضا التي تعتنق النظام المجلسي ، ينتخب (المجلس الوطني الكبير) رئيس الجمهورية ، على ان يكون هذا الرئيس من اعضائه .

وهكذا نرى ان رؤساء الدول ، فيما عدا الملوك ، ينتخبون في النظام النيابي والمجلسي من قبل البرلمان ، اما في النظام الرئاسي فينتخبون من قبل الشعب ، انتخابا مباشرا او شبه مباشر ، ولعل هذا النظام يعتمد في منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة الى كونه منتخبا من قبل الشعب مباشرة .

<u>انتهاء رئاسة رئيس الدولة</u> : هذا ما يتعلق بانتخاب رئيس الدولة ، اما ما يتعلق بانتهاء رئاسته فان هذا الانتهاء في الملكية لا يتصور الا في حالات الموت والثورة والاستقالة فالملك يبقى على عرشه الى ان يتغمده الموت او ان يطوح به الشعب كما حدث مع لويس السادس عشر ملك فرنسا ، او ان يتنازل عن العرش كما فعل دوق وندسور حين تنازل عن التاج البريطاني ليتزوج المرأة التي احبها .

اما رئيس الجمهورية فان انتهاء رئاسته يكاد يكون واحدا في جميع النظم ، اذ ان لهذا الانتهاء ثلاثة اسباب اولها انتهاء مدة الرئاسة وعدم تجديد انتخاب الرئيس في البلاد التي تجيز هذا التجديد ، وثانيها ، استقالة الرئيس من منصبه وثالثها ، ارتكاب رئيس الجمهورية جريمتي الخيانة العظمى او خرق الدستور او اية جريمة اخرى عادية ، ففي هذه الحال تبت السلطة القضائية المختصة[2] في التهمة المنسوبة اليه وتقرر جرميته ويعتبر هذا القرار قرارا ضمنيا باقالته[3] .

وهكذا نجد ان اساليب انتهاء رئاسة رئيس الدولة تتشابه في النظم الثلاثة ، وان كانت اساليب انتخابه تختلف قليلا ...

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فواد شباط ، طبعة ١٩٥٣ ص ١١٩

(٢) راجع : ص ٨٥ من هذه الرسالة

(٣) راجع : E.S.Corwin : The Constitution and what it means today P:II4_II5

البحث الثانـــــي

صلاحيات رئيس الدولـــــــة

كان رئيس الدولة في بادئ الامر ، السيد المطلق الذى يجمع في قبضته اعنة الجياد الثلاثة التي تجر عربة الدولة ، فقد كان سيد التشريع ، اذ ان ارادته كانت هي القانون ، او ان لها على الاقل قوة القانون فقد كان مناط تنفيذ اســـر ما هو ارادة القانون او ارادة الملك ، وهذا ما عبرت عنه قاعدة ألبيانوس Ulpianus القديمة اذا اراد الملك ، اذا اراد القانون " ، كما كان سيد التنفيذ ، يديركيفما شاء عجلة الادارة ، وكان الى هذا يتمتع بسلطة قضائية واسعة فقد كانت الاحكام تصدر باسمه ، وكان يملك ان يصدر مذكرات توقيف وسجن بحق اى شخص كان دون حكم قضائي هذا عدا عن ان المحاكم كانت العوبة بيده يسيرها كيفما شاء .

الا ان هذه الصلاحيات جميعها تقلصت ، فلم يبق له من الجياد الثلاثة ، الا جواد واحد ... السلطة التنفيذية ، بل ان هذه السلطة ايضا لم يعد يتمتع بها كيفما شاء ، فبينما نجد صلاحياته فيها واسعة بعض الشيء في النظام الرئاســـي ، اذ نراها تضيق في النظام النيابي حتى تضؤل في النظام المجلسي

ويمكننا ان نجمل صلاحيات[1] رئيس الدولة في الامور التالية :

١ ـ حق اقتراح القوانين : Initiative des Lois يتمتع رئيس الدولة في النظام النيابي الذى يدين بمبدأ تعاون السلطات ، بحق اقتراح القوانين ، ولكن بموافقة مجلس الوزراء ، (الفقرة آ من المادة ٥٨ من دستور ١٩٥٠ السورى) ، كما انــه يتمتع في ظل النظام المجلسي بهذا الحق ، فقد نصت الفقرة ٤ من المادة ١٠٢ من الدستور السويسرى[2] على ان لرئيس الدولة ان يقدم مشاريع قوانين للمجلس الاتحادى اما الدستور التركي فقد نص في مادته ١٥ على ان حق اقتراح القوانين يعود للنـــواب ولمجلس الوزراء ، وعلى ذلك فليس لرئيس الجمهورية ، كما يظهر من هذا النص ، مـــثل هذا الحق .

وليس لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ، حق اقتراح القوانين ، وذلك تمشيا مع مبدأ استقلال السلطات[3] على ان له حق رفض القوانين لاعادتها الى البرلمان الذى يعيد مناقشتها فاذا اقرتها اغلبية ثلثي اعضاء المجلسين وجب على رئيس الجمهورية عندها المصادقة عليها .

٢ ـ اعادة او ابرام ونشر القوانين : لابد للقوانين ، بعد ان يقرها البرلمان ، من ابرام رئيس الدولة في النظام النيابي ، لان القوانين تمثل سلطة الدولة فيجب والحال هذه ان تحمل توقيع رئيس الدولة وكذلك في النظامين الرئاسي والمجلسي ، فان ابرام رئيس

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط طبعة ١٩٥٣ ، ص ٢٥٠ وما بعدها

(٢) راجع : F.R.Dareste. P.DAreste ; Les Constitutions Modernes T:II P: 573

(٣) راجع : Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P : 63

الدولة لا غنى عنه .

ولرئيس الدولة اذا وجد القانون مخالفا للدستور ، ان يحيله الى المحكمة الدستورية لتنظر في دستوريته كما ان له ان يعيد مشاريع القوانين الى البرلمان لاعادة النظر فيها . فاذا اصر هذا على اصدارها ، وجب على رئيس الدولة ان يصدرها فورا ، اذا لم يجد ثمة مبررا لاحالتها الى المحكمة الدستورية .

ويمكن للرئيس ان يستعمل حق الرفض قبل اقرار القانون من قبل البرلمان اى عندما يكون لا يزال يتمتع بصفة (مشروع) كما جرى مع جورج الثالث ملك بريطانيا الذى الح على رئيس وزرائه بت Pitt بان يتعهد له خطيا بان لا يقدم للبرلمان مشروع القانون المتضمن حماية الكاثوليك لانه "يفضل ان يستعطي الخبز في جميع انحاء اوروبا ، من باب الى باب ، على ان يصدق مثل هذا القانون " !

على انه نادرا ما يلجأ الرئيس الى حق اعادة القوانين التي ترفعها اليه الوزارة ، في البلاد التي تدين بالنظام النيابي ، فان ملك انكلترا اصبح منذ عام ١٧١٦ يصادق على جميع القوانين التي ترفع اليه ويذيلها بعبارة " الملك يريده " (Le Roi le Veult) على ان هذا الحق اكثر استعمالا في النظام الرئاسي .

ورئيس الدولة هو الذى يملك حق نشر القانون في الجريدة الرسمية ليكتسب القانون صفته الالزامية ، ولا يحتج بعدئذ بجهل القانون ، لان نشره في الجريدة الرسمية يفترض اطلاع الجميع عليه وفق قاعدة "لاجهل بالقوانين" Ne_mo censetur ignorare legem " .

٣ - اصدار المراسيم : يصدر رئيس الدولة بموافقة مجلس الوزراء مراسيم بالانظمة اللازمة لتنفيذ القوانين ، بما ليس فيه تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها او تعديل في احكامها ، والمراسيم التي تصدر عن الرئيس على ثلاثة انواع :

آ - مراسيم عادية : وهذه تتناول شخصا او اشخاصا معينين كمراسيم التوظيف والتسر والعفو الخاص ومنح وسام وغير ذلك .

وهنا لابد من الاشارة الى ان رئيس الدولة يتمتع بحق تعيين بعض كبار الموظفين كاعضاء المحكمة العليا الذين ينتخبهم مجلس النواب ، بحسب دستور ١٩٥٠ السورى من قائمة يضعها رئيس الجمهورية وتحتوى على ١٤ اسما تتوفر فيهم الشروط المطلوبة على ان الرئيس في النظام النيابي يجب ان يرجع في تعيين الموظفين - عدا اعضاء المحكمة العليا - الى مجلس الوزراء اما في النظام الرئاسي فيملك حق تعيين كبار الموظفين كالقضاة ورجال الادارة والممثلين الا/ الدبلوماسيين واعضاء السلك القنصلي بدون موافقة الوزراء ولكن بعد موافقة مجلس الشيوخ ، باعتباره مجلسا استشاريا لا مجلسا تشريعيا ، ويملك الرئيس في النظام المجلسي ايضا هذا الحق ولكنه عمليا لا يستعمله الا بعد موافقة السلطة التشريعية .

ب - مراسيم تنظيمية : وهذه تتضمن قواعد عامة وهي على ثلاثة انواع :

.../...

١ ـ انظمة ادارية عامة Reglements d'Administration Publique

وهي مراسيم ذات صفة عامة ،وتمتاز عن القانون بانها صادرة عن رئيس الدولة ،ولكن بتكليف من السلطة التشريعية ، من اجل تنفيذ القانون .

٢ ـ الانظمة الشبيهة بالانظمة الادارية Reglements en forme de Reglements d'Administration Publiques وهي تختلف عن الانظمة الاولى ، بكونها غير صادرة بتكليف من الشارع وانما يصدرها رئيس الدولة عملا بسلطته المستمدة من الدستور .

٣ ـ الانظمة العادية Reglements Simples ، وهي التي تصدر بدون تكليف من الشارع .

ج ـ مراسيم تشريعية : Decrets_Lois ، وهي مراسيم بحكم القوانين ، صادرة عن السلطة التنفيذية ،والاصل فيها ان تصدر في الحالات التي لا يكون فيها في البلاد سلطة تشريعية ، كما في حالات الانقلابات والحكومات الفعلية ، على ان معناها تطور حتى اصبحت تعني المراسيم التي تفوض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية باصدارها .

وانما نجد هذه السلطة التنظيمية ايضا في النظام المجلسي ، فقد نصت المادة ٥٢ من الدستور التركي على ان رئيس الجمهورية ، يصدر بموافقة الوزراء مراسيم وانظمة لتنفيذ القانون او لشرحه ، على الا يخرج عن احكام الدستور والقوانين النافذة ، وعلى ان يصادق على هذه المراسيم والانظمة مجلس الدولة(١) Conseil d'Etat وكذلك في النظام الرئاسي فان لرئيس الجمهورية ان يصدر انظمة ومراسيم لتطبيق القانون(٢) .

٤ ـ دعوة البرلمان للانعقاد : يحق لرئيس الدولة في ظل النظام النيابي ان يدعو البرلمان الى عقد جلسات استثنائية اذا لم يكن منعقدا ، كما ان هذا الحق نفسه ممنوح لرئيس الدولة في النظام المجلسي فقد نصت المادة ١٩ من الدستور التركي على ان لرئيس الجمهورية او لرئيس الجمعية الوطنية ان يدعوا هذه الجمعية الى الانعقاد ، حين تكون في عطلة متى رأيا ذلك ضروريا . وكذلك في النظام الرئاسي فان هذا الحق ممنوح لرئيس الجمهورية وقد استعمله الرؤساء تافت Taft وويلسون Wilson وهاردينغ Harding وهوفر Hoover وروزفلت Roosvelt ، على ان هذا الحق لم يعد استعماله الان قانونا .

٥ ـ توجيه رسائل للبرلمان : لا يستطيع رئيس الدولة في النظام النيابي ان يحضر جلسات البرلمان ، الا حين يمثل امامه ليقسم اليمين الدستورية ،وتضيف بعض الدساتير

(١) راجع : F.R.Dareste. P.Dareste : Les Constitutions Modernes TV P:642

(٢) راجع : E.Walker. V. Kersey : Our Natinal Constitution P : II3 & G. Vedel : Manuel Elementaire de DRoit Constitutionnel P : 68 .

كدستور ١٩٥٠ السوري ، ان له ايضا ان يحضر الى البرلمان ، ليستمع الى اليمين الدستورية التي يقسمها رئيس واعضاء المحكمة العليا امام المجلس ·

وفيما عدا ذلك ، فانه لايتصل به الا برسائل Messages يوجهها الى رئيسه (المادة ٨٤ من دستور ١٩٥٠ السوري) ·

اما في النظام الرئاسي فاننا نجد في الولايات المتحدة الامريكية التي تتمشى على هذا النظام · ان الرئيس محظور عليه دخول البرلمان وانما يجرى اتصاله به بواسطة رسائل ايضا ·

على ان للرئيس في النظام المجلسي ان يحضر جلسات البرلمان ، فالدستوران السويسرى والتركي الموضوعان على اساس هذا النظام ساكتان عن ذلك ، على انني ارى ان رئيس الدولة في النظام المجلسي باعتباره ممثلا البرلمان في اداء السلطة التنفيذية فان له بهذه الصفة ان يحضر جلساته ·

٦ — حل مجلس النواب : يتمتع رئيس الدولة في النظام النيابي ، بحق حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته ، وهذا الحق كان في الاصل امتيازا للملك ، عندما كان المجلس عبارة عن هيئة يدعوها الملك لاستشارته ، الا انه فيما بعد تحول فاصبح وسيلة يستطيع بها الرئيس اذا ما نشب بين الحكومة والبرلمان خلاف ، ان يعود الى الهيئة الناخبة ليحتكم اليها في هذا الخلاف ، وعلى ذلك فليس هو كما قال لويس الثامن عشر عقوبة ، ولا يجب تصوره هكذا ، فهو — عبارة عن تدبير يلجأ اليه الملك ، عندما يرى ان وزراءه ادوا اليه النصائح الثمينة التي لايعترف المجلس بصحتها ، فيقوم بطرح القضية على الناخبين ، هذا ويعد هذا الحق ركنا من اركان النظام النيابي ، وهو يوجد بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نوعا من التعادل ·

وفي بريطانيا ، يقترح حق الحل رئيس الوزراء ويوافق عليه الملك · اما في البلاد النيابية الاخرى ، فيعود للحكومة بكاملها ان تقرر حل مجلس النواب فالمادة ٨٥ من دستور ١٩٥٠ السورى تنص على انه لرئيس الجمهورية ، ان يتخذ مرسوما بموافقة مجلس الوزراء وعلى مسؤولية هذا المجلس ، بحل مجلس النواب ، قبل انتهاء مدة نيابته القانونية ، وفي فرنسا كانت دساتير الجمهورية الثالثة تخول هذا [illegible] الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ لان الحل لم يكن يستهدف [illegible]

اما في النظام الرئاسي فلا يملك رئيس الدولة هذا الحق ، لان مبدأ فصل السلطات الذى يقوم عليه هذا النظام ، لايجيز مثل هذا الحق ·

وكذلك في النظام المجلسي حيث لايجوز للرئيس حل المجلس ، لانه لايعقل ان — يستطيع الرئيس وهو الخاضع للسلطة التشريعية ، ان يحل المجلس صاحب هذه السلطة(1)

٧ — اعتماد الممثلين الدبلوماسيين واستقبالهم : يمثل رئيس الدولة البلاد ، لذلك فهو يرسل بهذه الصفة ، الى البلاد الاجنبية ممثلين عنه يعينهم في النظام النيابى بموافقة مجلس

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية المكتبي [illegible] (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص في [illegible] فرع الحقوق العامة) طبعة ١٩٥٣ ص ٤٦

الوزراء اما في النظام الرئاسي فبموافقة مجلس الشيوخ[1] ، ويكون هؤلاء الممثلون حلقة اتصال بين رئيس الدولة ورؤساء الدول الاجانب .

كما ان رئيس الدولة يستقبل السفراء ورؤساء البعثات الاجانب الذين يقدمون اليه كتب اعتمادهم في حفلة رسمية .

ويتمتع رئيس الدولة في النظام الرئاسي ايضا ، بهذا الحق ، فقد نصت المادة ٣٧ من الدستور التركي على ان رئيس الجمهورية يوفد الممثلين السياسيين الى الدول الاجنبية ويستقبل ممثلي هذه الدول .

٨ - عقد المعاهدات واعلان الحرب وعقد الصلح : يوقع رئيس الدولة في النظام النيابي المعاهدات ويبرمها بعد ان يقرها مجلس النواب ، ويعود في انكلترا امر عقد المعاهدات للتاج اى للحكومة ، ولا يطلع عليها البرلمان الا حتى رأى الوقت مناسبا لذلك ، الا انه يستطيع ان يطلب من الحكومة معلومات عنها ، اما في فرنسا ، فتقسم المعاهدات الى قسمين : قسم لا يعتبر نافذا ، الا بعد تصديقه ويشمل ، معاهدات الصلح والمعاهدات التجارية ، والمعاهدات المتعلقة بحقوق الفرنسيين في الخارج والمعاهدات التي تعطي بتبادل المناطق وغيرها ، وقسم يعتبر نافذا ، بدون تصديقه بقانون .

ولرئيس الدولة ان يطلع على سير المفاوضات الدبلوماسية ، ولكن ليس له ان يوجهها هذا في النظام النيابي ، اما في النظام الرئاسي ، فان رئيس الجمهور هو الذى يوجه المفاوضات ولكن لا تعتبر المعاهدات نافذة ما لم يقرها مجلس الشيوخ بوصفه مجلسا استشاريا ، وقد حدث ان رفض هذا المجلس ان يقر معاهدة فرساى ، مما جعل الولايات المتحدة الاميركية في حل من التقيد باحكامها .

وتنحصر مهمة رئيس الدولة في النظام المجلسي بالمصادقة على المعاهدات ، اما توجيه المفاوضات فهو من اختصاص السلطة التشريعية .

ويختص رئيس الدولة في ظل النظام النيابي ايضا ، علاوة على تصديقه المعاهدات ، باعلان الحرب وعقد الصلح ، ولكن بعد موافقة البرلمان ، لانه من غير المعقول ان يتحمل شخص واحد مسؤولية حرب لا تعرف نتيجتها او عقد صلح مجحف كما ان البرلمان يمتنع عن اقرار النفقات اللازمة للحرب ، اذا كان غير راض عن خوضها مما يجعل الاستمرار فيها امرا مستحيلا[2]

اما في النظام الرئاسي[3] ، فان السلطة التشريعية هي التي تعلن الحرب

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط . طبعة ١٩٥٣ ص ١٠٨

(٢) راجع E. Corwin : The Constitution and what it means today P:106_107 و Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P : 319

(٣) راجع : E. Corwin : The Constitution and what it means today P : 226

وتعقد الصلح وكذلك في النظام المجلسي لقد نصت الفقرة ٦ من المادة ٨٥ من الدستور السويسرى على ان حق اعلان الحرب وعقد الصلح يعود للجمعية الاتحادية وكذلك المادة ٢٦ من الدستور التركي التي اعطت هذا الحق للمجلس الوطني الكبير •

٩ - منح العفو الخاص : Droit de Grace يتمتع رئيس الدولة في النظام النيابي بحق منح العفو الخاص • وهو حق ورثه عن العهود الاوتوقراطية الاولى • ولا يزال يحتفظ به • وهذا الحق يتمتع به ايضا رئيس الدولة في النظام الرئاسي • اما في النظام المجلسي فهو ممنوح للبرلمان لا لرئيس الدولة (٢٦ دستور تركي)

من هذا نتبين كيف عدا التطور على سلطة رؤساء الدول فابقى على بعضها في النظام الرئاسي ليجتث اكثرها في النظام النيابي حتى نصل الى النظام المجلسي الذى لا نلمح فيه الا آثارا من هذه السلطة العظيمة التي كانت تقول "كن فيكون" !

... - ...

البحث الثالث

مسؤولية رئيس الدولـــــة

أضفت نظرية الحق الالهي Droit Divin ، على الملوك مهابة عظيمة ، واحاطتهم بهالة من التقديس منذ كان الملك ممثل الله على الارض ، وهل يخطـــيء ممثل الله !! ...

على ان هذه القدسية وتلك المهابة خفتا مع الزمن ، وان كان ما يزال شيء من اثارهما باقيا ...

كان الملوك معصومين من الخطأ ، لذلك كانت اية مسؤولية ، لا يمكن ان تلحقهم اذ انهم اشخاص لا يمكن ان تشكل اعمالهم ايا كانت جريمة من الجرائم ، فعلى اى شيء والحال هذه يعاقبون ؟

وقد دامت عدم مسؤوليتهم زمانا طويلا ، وهي لا تزال باقية الى يومنا هذا ، ولكن بعد ان شذبت وقيد من اطلاقها ولجيء في تبريرها الى اسباب تختلف عن الاسباب التي كانت تبرر بها قديما اختلافا تاما ...

والقاعدة العامة الان ان رئيس الدولة يتمتع بعدم المسؤولية بانواعها الثلاث (١) ،

١ _ المسؤولية السياسية : ان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا ، بمعنى ان البرلمان لا يستطيع ان يقيله ، ولا ان يحجب عنه ثقته ، وهذا ما نص عليه دستور ١٩٤٦ الفرنسي

اما في انكلترا فان عدم المسؤولية السياسية امر طبيعي لان البرلمان لا يستطيع ان يقيل الملك او ان يضطره الى التنازل عن العرش وعلى ذلك وكما تقضي الاعراف الدستورية الانكليزية لا ينزل الملك عن عرشه الا بثورة ...

وسبب عدم المسؤولية هذه ، ان رئيس الدولة اضحى مقيد السلطة ، سيما في النظامين المجلسي والنيابي ، اذ انه في ظل النظام الاول يأتمر بامر السـلطة التشريعية ، وهو في ظل النظام الثاني لا ينفرد بالعمل بل ان كل اعماله يجب ان تقترن بموافقة مجلس الوزراء ، وكل المراسيم التي يصدرها يجب ان يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص ، ما عدا مرسوم تسمية رئيس الوزراء ، واقالته (م ٧٩ من دستور ١٩٥٠ السورى) ، وعلى ذلك فان صلاحياته جميعها لا يمارسها الا بموافقة مجلس الوزراء ، وهو لا يمارسها الا ليمنحها الصفة الرسمية Authentifier ، على انـه يمكن ان تترتب على رئيس الدولة المسؤولية السياسية في حالة الخيانة العظمى فـــي الدستور الفرنسي والخيانة العظمى وخرق الدستور في الدستور السورى ، اذ ان هاتين الجريمتين من شأنهما ان تنزعا عن رئيس الجمهورية هذه الهالة من القدسية التي تحيط به وتجعلاه فردا عاديا ، اذ تفقداه صفة رئيس الجمهورية .

ولكن ما هما جريمتا الخيانة العظمى وخرق الدستور ؟

---

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit ConstitutionnelP:429_432

لا يقصد بالخيانة العظمى الاتصال بالعدو او افشاء اسرار الدولة ، وانما يكفي ان يرتكب رئيس الدولة مخالفة جسيمة لواجبات وظيفته حتى يعتبر قد ارتكب الخيانة العظمى ، اما خرق الدستور فهو ان يأتي عملا او يقر تصرفا يخالف احكام الدستور ، ويعود للمحكمة العليا وللبرلمان ان يقررا ما اذا كان العمل الذى ارتكبه رئيس الجمهورية يدخل تحت نطاق هاتين الجريمتين ام لا ، ما عدا في سوريا فان التشريع القائم ينص على جرائم الخيانة العظمى وخرق الدستور بصورة حصرية .

على انه في الواقع ، يستطيع البرلمان ان يرتب على رئيس الجمهورية مسؤولية سياسية بطريق لم ينص عليها الدستور ، وهي حالة رفضه منح الثقة لكل الوزارات التي يعهد رئيس الجمهورية بتشكيلها وعندها يضطر الرئيس عمليا الى الاستقالة ، وهذا ما حدث في فرنسا[1] للرئيس ميلران Millerand وحدث قبلئذ في ظل الجمهورية الثالثة للرئيس غريفي Grevy اذكان البرلمان والرأى العام ساخطين على صهره النائب ويلسون الذى كان يسيء استعمال نفوذ الرئاسة ، فادى الاستياء الى اسقاط البرلمان لوزارة المسيو روفييه Rouvier ، فحاول الرئيس غريفي ان يعين وزارة جديدة لكن مجلس النواب لم يمنحها الثقة فاضطر الرئيس ان يستقيل .

والغريب ان الامر نفسه حدث للملك اوسكار Oscar ملك اسوج ونروج فقد استقالت وزارة نروج فحال البرلمان النرويجي دون تأليف اى وزارة ، بقصد الضغط على الملك لفصل نروج عن اسوج ، فاضطر الملك اوسكار ان يتنازل عن عرش نروج

هذا في الدول التي تدين بالنظام النيابي ، اما في الدول ذات النظام الرئاسي[2] ، فان رئيس الدولة فيها غير مسؤول سياسيا باولى حال A Fortiori لان الرئيس لم ينتخب من قبل البرلمان ، وانما انتخبه الشعب فليس للبرلمان والحال هذه ان يقيله او يضطره الى الاستقالة ، على ان جريمة الخيانة Treason او الرشوة Bribery او اية جرائم كبرى غيرها ترتب عليه مسؤولية سياسية هي العزل من المنصب .

اما في النظام المجلسي ، فرئيس الدولة مسؤول ايضا سياسيا في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى ، على ان المادة ٣١ من الدستور التركي تنص على ان رئيس الجمهورية يبقى في منصبه الى حين انتخاب خلفه ، وهذا يعني انه لا تترتب على مسؤولية الرئيس اى آثار ، والواقع ان الرئيس ليس الا اداة تنفذ ما تمليه عليه السلطة التشريعية ، وعلى ذلك فان اية مسؤولية سياسية لا موجب لها

٢ — المسؤولية الجزائية : تدين انكلترا بقاعدة "الملك لا يخطئ " (The King can

(١) راجع : اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ايسمن تعريب محمد عادل زعيتر — ص : ٢٥٨ — ٢٥٩

(٢) راجع : E.S.Corwin : The Constitution and what it means today P :II4_II5

not do wrong) فالملك فيها غير مسؤول اطلاقا ، وعلى ذلك فلو قتل شخصا فالمسؤولية تقع على عاتق رئيس الوزراء ، لان سلطة الملك وصلاحياته قد انتقلت اليه ، اما اذا قتل الملك رئيس الوزراء فلا يسأل احد مطلقا (١) وعدم مسؤوليته تشمل الجرائم العاديـــة كما رأينا ، لان محاكمته قد تؤدي الى حدوث ثورة مسلحة لذلك وتجنبا لهذه النتيجة اعتبر دستور ١٧٩١ الفرنسي اقدام الملك على ارتكاب جريمة بمثابة استقالة ضمنية عـــن العرش .(٢)

هذا في انكلترا ، اما في بقية البلاد ذات النظام النيابي ، فان رئيس الدولة مسؤول جزائيا في حالات الخيانة العظمى وخرق الدستور والجرائم الاخرى التي تخل بواجبات منصبه ، والخيانة العظمى لم تعرفها اكثر قوانين العقوبات ومنها القانونان الفرنسي والسوري ، على ان المؤلفين يرون انها اخلال فادح بواجبات المنصب ويعود لمجلس النواب ، حين يقرر احالة الرئيس الى المحكمة العليا ولهذه المحكمة حين تنظر في الجرم ، ان يقررا وجود خيانة عظمى ام لا .

واحالة الرئيس الى المحاكمة لا يجوز في الجرائم التي تتعلق بواجبات المنصب ان تكون الا من قبل البرلمان كما لا تجوز محاكمته الا من قبل محكمة خاصة هي فـــي فرنسا وسورية (المحكمة العليا) La Haute Cour .

ورئيس الدولة مسؤول ايضا عن الجرائم العادية التي يقترفها ، ولكن اختلف هنا في المرجع الصالح لمحاكمته عليها ، هل هو المحاكم العادية المختصة ، ام المحكمة الخاصة التي يحاكم امامها في الجرائم المتعلقة بواجبات المنصب ؟

اثارت هذه النقطة جدلا علميا عنيفا ، فقد نصت المادة ٤٢ من دستور ١٩٤٦ الفرنسي على ان " رئيس الجمهورية يمكن ان يتهم من قبل المجلس الوطني ، وان يحال امام المحكمة العليا " وكانت المادة ١٢ من قانون ١٦ تموز ١٨٧٥ الدستوري الفرنسي تنص قبلها على ان " رئيس الجمهورية لا يمكن ان يتهم الا من قبل مجلس النواب ولا يمكن ان يحاكم الا من قبل مجلس الشيوخ " وواضح في هذا النص الاخير انـــه يشمل الجرائم العادية كما يشمل الجرائم المتعلقة بواجبات الوظيفة . اما النص الجديد فغامض ، لذلك ذهب بعض المؤلفين الى ان لرئيس الجمهورية امتيازا يتعلق بالمحكمة الصالحة للنظر في التهم الموجهة اليه ، ايا كانت هذه التهم ، على اننا اذا حكمنا المنطق اللغوي ، يقول الاستاذ فيديل(٣) يتبين لنا ان النص الجديد لا يوجب محاكمته امام المحكمة العليا في الجرائم العادية .

اما دستور ١٩٥٠ السوري ، فينص بصراحة في مادته ٨٦ ، على ان رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى وهو مسؤول ايضا عن الجرائم

---

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : 47

(٢) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص فرع الحقوق العامة) طبعة ١٩٥٣ ص ١١

(٣) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : 432

العادية ،ويأتي في الفقرة الثالثة من المادة نفسها فينص على انه "لا يحاكم الا امام المحكمة العليا" وهذا النص على اطلاقه يحملنا على القول بان لرئيس الجمهورية في دستور ١٩٥٠ السوري امتيازا من حيث المحكمة المختصة بمحاكمته في جميع الجرائم التي يتهم بها سواء اكانت جريمة الخيانة العظمى ام جرائم اخرى عادية .

ورئيس الدولة في النظام الرئاسي مسؤول عن الجرائم المتعلقة بواجبات منصبه كالخيانة العظمى وخرق الدستور والرشوة ، كما انه مسؤول عن الجرائم العادية ، ولكن له امتيازا من حيث المحكمة المختصة بمحاكمته فهو لا يحاكم امام المحاكم العادية في الجرائم العامة او العادية ،وانما يحاكم امام مجلس الشيوخ ، ولقد تحولت مسؤوليته الجزائية الى مسؤولية سياسية هي اقالته ،لذلك فان استقالته من الحكم تكفي لمنع ملاحقته(١)

وهنا ينتقد الرئيس ودروو ولسون Woodrow Wilson هذه المسؤولية الباهتة التي يرتبها الدستور على الرئيس ،ويحمل على اصول اتهامه ومحاكمته ،وجعلهما من اختصاص الكونغرس ، فيقول "ان مجلس النواب هو هيئة محلفين اكثر بطئاعن ان تعمل وان مجلس الشيوخ هو محكمة مشكوك في قدرتها(٢)

ورئيس الدولة في النظام المجلسي مسؤول جزائيا ايضا ، فقد نصت المادة ٤١ من الدستور التركي(٣) على "ان رئيس الجمهورية مسؤول امام المجلس الوطني الكبير في حالة الخيانة العظمى" واضافت : "اما ما يتعلق بالمسؤولية التي قد تلحق رئيس الجمهورية بنتيجة افعال خاصة ،فيراعى فيها ما جاء في المادة ١٧ من الدستور" وبالرجوع الى المادة ١٧ هذه يتبين لنا انها تنص على عدم مسؤولية النائب - وتشملها المادة ٤١ لرئيس الجمهورية ايضا - على عدم مسؤوليته في تصويته وارائه وتصريحاته داخل المجلس او خارجه ، كما تنص على انه لا يمكن استجواب نائب او توقيفه او محاكمته الا بقرار يتخذه المجلس في جلسة علنية ، اما في حالة ارتكاب النائب جناية ما ،فيجب على السلطة المختصة ان تعلم المجلس بذلك ،ولا يمكن تنفيذ حكم جزائي صادر بحق احد النواب قبل او بعد انتخابه ما دام يتمتع بصفته النيابية بل يعلق التنفيذ الى حين انتهاء نيابته .

فمن هاتين المادتين ،نستطيع ان نستنتج ان رئيس الجمهورية في الدستور التركي مسؤول عن الجرائم العامة والجرائم العادية ،ولكن لا يمكن استجوابه او توقيفه او محاكمته الا بقرار من المجلس شأنه شأن النواب ، اذ انه في الاصل نائب في المجلس ،كما ان الاحكام الجزائية لا يمكن ان تنفذ عليه سواء كانت لجرائم وقعت قبل انتخابه او بعد ما لا بعد انتهاء مدته .

٣ - <u>المسؤولية المدنية</u> : الاصل ان رئيس الدولة غير مسؤول مدنيا ، ولا يمكن مقاضاته

---

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فواد شباط (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص فرع الحقوق العامة) طبعة ١٩٥٣-١ ص ٤١

(٢) راجع : Woodrow Wilson : Le Gouvernement Congressionnel P : 226

(٣) راجع : F.R.Dareste. P.Dareste : Les Constitutions Modernes T:V.P:638,641

مدنيا بسبب اعمال منصبه لمطالبته بالتعويض ، وهذا ما نص عليه دستور ١٩٤٦ الفرنسي الا انه استثنى حالة واحدة وهي حالة ارتكاب الرئيس جرم الخيانة العظمى ، فعندها يحق للجمعية الوطنية ، بناء على طلب الفرقاء المتضررين ، الذين يستطيعون ان يقدموا دعوى بهذا الخصوص للمحكمة العليا ، وتستطيع هذه الجمعية الوطنية ان تفرض على الرئيس التعويض على هؤلاء المتضررين عن الضرر المادى الذى الحقه بخطئه فيهم .

اما الرئيس في النظامين الرئاسي والمجلسي ، فان اكثر دساتير الدول التي تدين بهما ساكتة عن المسؤولية المدنية لرئيس الدولة ولعل هذا السكوت يفسر بعدم مسؤوليته المدنية ، لانه في النظام الرئاسي لا يعقل ان نحمله مثل هذه المسؤولية ، والا نكون قد شللناه عن الحركة ، اما في النظام المجلسي فانه ايضا لا يعقل ان نحمله مثل هذه المسؤولية سيما وهو اداة خاضعة للسلطة التشريعية يأتمر بامرها .

من هذا يتبين لنا ان رئيس الدولة لا تزال له بعض العصمة في النظم البرلمانية الثلاثة فهو لا يمكن ان يضغط عليه من قبل السلطة التشريعية لاقالته كما لا يمكن لهذه السلطة ان تسحب ثقتها منه ، وليس هنالك الا حالة الجرائم العامة التي تضطره الى الاستقالة .

اما المسؤولية الجزائية فقد تحولت في النظام الرئاسي الى مسؤولية سياسية بينما بقيت هذه المسؤولية في بعض الدول ذات النظام النيابي كما في انكلترا قاصرة لا تطاله ، اما في البعض الاخر من هذه الدول وفي الدول ذات النظام المجلسي فيمكن فيها ان ترتب مسؤولية جزائية على الرئيس .

اما عن المسؤولية المدنية فتكاد تجمع النظم الثلاثة على عدم اقرارها .

.. — ..

البحث الرابع

علاقة رئيس الدولة بالسلطتين الاخريين

ان علاقة رئيس الدولة بالسلطتين الاخريين تختلف في النظم الثلاثة ،فبينما نجد رئيس الدولة[1] في النظام الرئاسي يعمل مبدئيا في دائرة مستقلة ،لا يتدخل في عمل السلطتين الاخريين ولا تتدخلان في عمله ، اذ نجد هذا الاستقلال اقل في النظام النيابي الذى يقوم على تعاون صرف بين السلطات ،وحين ننتقل الى النظام المجلسي نجد ان رئيس الدولة ليس الا اداة تسيرها السلطة التشريعية ، وتخضع لتوجيه هذه السلطة دون ان تؤثر هي فيها .

وسندرس في بحثنا هذا علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية اولا ثم بالسلطة القضائية ثانيا .

علاقة رئيس الدولة بالسلطة التشريعية : يتمتع رئيس الدولة بحقوق تعد من حيث المبدأ من اختصاص السلطة التشريعية ، كما ان له تأثيرا على البرلمان من حيث دعوته الى الانعقاد وحله وسنستعرض علاقته هذه فيما يلي :

١ ـ اقتراح القوانين : يتمتع رئيس الدولة في النظام النيابي ، الذى يقوم على تعاون السلطات ،بحق يعود في الاصل الى السلطة التشريعية وحدها ،وهذا الحق هو حق اقتراح القوانين Initiative des Lois كما انه يتمتع به ايضا في النظام المجلسي .

اما في النظام الرئاسي ،فلا وذلك تمشيا مع مبدأ فصل السلطات ، ومع هذا فهناك استثناآت عديدة لهذه القاعدة في دساتير اميركا اللاتينية .

٢ ـ اعادة القوانين او نشرها وابرامها : يتمتع الرئيس في النظامين النيابي والرئاسي ،بحق اعادة القوانين قبل تصديقها الى البرلمان ،ليعيد مناقشتها ،فاذا اقرها هذا ثانية باكثرية تعينها الدساتير وتختلف باختلافها ، اضطر رئيس الدولة ان يبرم القانون وينشره ،والقانون لا يعتبر ملزما ما لم يقترن بهذا الابرام والنشر ،وحق الابرام والنشر يمارسه رئيس الدولة في النظم الثلاثة على السواء .

٣ ـ اصدار المراسيم التشريعية : الاصل ان التشريع من حق السلطة التشريعية واختصاصها وحدها ، وقد منعت كثير من الدساتير هذه السلطة من التنازل عن هذا الحق الا انه برزت في الحقوق الدستورية بدعة جديدة ،هي بدعة (المراسيم الاشتراعية) ،والمراسيم الاشتراعية قوانين ولكنها من وضع السلطة التنفيذية ،وقد ظهرت هذه البدعة في الحكومات الفعلية ،حين كانت البلاد تخلو من برلمان ،ثم لم تلبث ان اصبحت على مر الزمن جزءا من اختصاص الرئيس ، كما هي الحال مثلا في سوريا وفرنسا ،اما دستورنا الحالي فلم يقره

هذا في النظام النيابي ، اما في النظامين الرئاسي والمجلسي فلا يملك الرئيس هذا الحق ،وانما يملك ان يضع مراسيم تنظيمية لتطبيق القانون .

---

(١) راجع : ص ٧٨ـ٨٣ من هذه الرسالة

٤ - توجيه رسائل للبرلمان : يمتنع على رئيس الدولة في النظام النيابي ،ان يحضر جلسات البرلمان الا عندما يقسم اليمين الدستورية امامه ، على ان له ان يوجه رسائل Messages الى رئيس المجلس ، وللرئيس في ظل النظام الرئاسي حق توجيه مثل هذه الرسائل ايضا ، اما في النظام المجلسي ،فانه يستطيع ان يحضر جلسات المجلس بنفسه .

٥ - دعوة البرلمان للانعقاد : يحق لرئيس الدولة في النظم الثلاثة ان يدعو البرلمان ، الى عقد جلسات استثنائية حين لا يكون المجلس في حالة انعقاد حتى رأى ضرورة لذلك .

٦ - حل البرلمان :يتمتع رئيس الدولة في النظام النيابي ،بحق على جانب عظيم من الاهمية ، هو حق حل البرلمان ، وهذا الحق لا يزال يحتفظ به الرئيس منذ العصور القديمة ، حين كان المجلس ذا صفة استشارية بحتة ، وكان امر تأليفه وحله رهنا بمشيئة الرئيس ، ويشغل هذا الحق عنصرا من عناصر التوازن في النظام النيابي ، ولكنه احيط بكثير من القيود .

اما في النظامين الرئاسي والمجلسي فلا يملك رئيس الدولة في ظلهما مثل هذا الحق

علاقة رئيس الدولة بالسلطة القضائية : يدخل بين اختصاصات رئيس الدولة ، اختصاصات لها مساس بالسلطة القضائية ، وهذه الاختصاصات تكاد تنحصر في الاختصاصين التاليين :

١ - انتخاب القضاة : يملك رئيس الدولة في النظام النيابي ،حق تسمية بعض القضاة ، ويشترك في تسمية قضاة المحكمة العليا ، ففي سورية مثلا ، ينص دستور ١٩٥٠ في مادته الـ٨٠ ، على ان رئيس الجمهورية يوقع مراسيم تعيين القضاة والموظفين الذين ينص القانون على تعيينهم بمرسوم ، كما ان المادة ١١٦ منه تنص على ان المحكمة العليا تؤلف من سبعة اعضاء ينتخبهم مجلس النواب من قائمة تحتوى على ١٤ اسما ينتقيها رئيس الجمهورية ممن توفرت فيهم المؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب على ان يكونوا من حملة الشهادات العالية ، وان يكونوا قد اتموا الاربعين من عمرهم . ويملك الرئيس ايضا هذا الحق في النظام الرئاسي ، فقد نص دستور الولايات المتحدة الاميركية على ان رئيس الجمهورية يملك حق تعيين السفراء وكبار موظفي الاتحاد (والقضاة) بموافقة مجلس الشيوخ

اما في النظام المجلسي فان هذا الحق يعود للمجلس لا للرئيس .

٢ - العفو الخاص : لرئيس الدولة في النظامين النيابي والرئاسي عدا تعيين القضاة باختصاص قضائي هام هو منح العفو الخاص ، وليس للرئيس في النظام المجلسي مثل هذا الحق اذ انه يعود للمجلس .

والخلاصة ان فصل السلطات ليس مطبقا في الواقع الدستوري كما جاء في نظرية مونتسكيو حتى في ظل النظام الرئاسي الذى يدين بالفصل ، وربما كان هذا يعود الى اغراق النظرية في الايديولوجية Ideologie اغراقا كليا in extremis مما دفع والين Waline الى ان يقول " لو عاش مونتسكيو ليشاهد تطبيق نظريته لعرف انه كان احمق لا يعرف نفسه " ! ..

الفصل الثالث

مجلـــس الـــوزراء

تتألف السلطة التنفيذية ، عدا رئيس الدولة من مجلس الوزراء الذى يسير الدولة وتختلف سلطتهم وفعاليتهم حسب النظام الدستورى الذى تسير عليه البلاد ، ويعترضنا لدى دراستنا لمجلس الوزراء اولا بحث تعيين الوزراء واقالتهم ثم بحث صلاحياتهم ثم ننتقل بعد ذلك الى بحث مسؤولياتهم ونبحث اخيرا في علاقتهم بالسلطتين الاخريين .

البحث الاول

تعيين الوزراء وانتهاء وزارتهم

تعيين الوزراء : تختلف اصول تعيين الوزراء في النظم الثلاثة ، وان كانت تتشابه في بعض النواحي :

ففي النظام النيابي ، يكلف رئيس الدولة شخصا بتأليف الوزارة ، فيقوم هذا باستمذاج آراء الاشخاص الذين يثق فيهم او الذين يأنس فيهم المقدرة والكفاءة ،

على ان رئيس الدولة لا يتمتع في جميع البلاد ذات النظام النيابي ، بنفس الحرية في اختيار رئيس الوزارة[1] ، ففي فرنسا مثلا ، يحق لرئيس الجمهورية قانونا ، ان يعهد الى اى شخص كان بتأليف الوزارة ، اما في انكلترا فان العرف الانكليزى يقضي بان يكلف الملك زعيم الاغلبية في مجلس العموم بتأليفها ، لان النظام الدستورى الانكليزى قائم على تنظيم حزبي دقيق ففي انكلترا حزبان رئيسيان ، المحافظون Tories والعمال Labour Party ، اما حزب الاحرار Whigs فقد فقد مكانته الاولى ، وهكذا نجد ان حق ملك بريطانيا في اختيار رئيس الوزراء مقيد بوجوب اختيار زعيم الاغلبية .

ويرى ويلسون[2] Wilson ان اختيار ملك انكلترا لزعيم الاغلبية في مجلس العموم ليس الا اختيار مجلس العموم نفسه لرئيس الوزارة ، لان مجلس العموم بطريقـــة تشكله وبالتوزع الحزبي لمقاعده ، قد فرض على الملك شخص رئيس الوزراء .

اما في فرنسا ، فان تعدد الاحزاب وعدم وجود حزب يتمتع باغلبية ساحقة ، يترك لرئيس الجمهورية حرية اكبر في انتقاء الشخص الذى يقع عليه اختياره ليؤلف الوزارة

وعندما يعهد رئيس الدولة الى شخص بتكليف الوزارة ، يستمزج هذا الشخص الاشخاص الذين يعتقد بامكانية التعاون معهم ، اما في بريطانيا فان رئيس الوزراء يختار في الحالات الطبيعية ، وزراءه من بين اعضاء حزبه ، اما في حالة الوزارة الائتلافية — Ministere de Coalition او وزارة الاتحاد الوطني Ministere déunion national فانه يشترك في وزارته الاحزاب الاخرى باعضاء تعينهم احزابهم ، ويكون اختيار الوزراء من بين اعضاء البرلمان او من غيرهم .

هذا ولا بد ليكسب الوزراء صفتهم هذه من ان تمنحهم السلطة التشريعية الثقة في جلسة تسمى (جلسة الثقة) يعقدها المجلس خصيصا لذلك ، وتقدم الوزارة فيها

(١) راجع : G. Vedel : Manuel de Droit Constitutionnel P : 47_48

(٢) راجع : Woodrow Wilson : Le Gouvernement Congressionnel P : 264

(بيانها الوزارى) فان حازت على ثقة المجلس اعتبر اعضاؤها وزراء والا وجب على رئيس الدولة ان يعيد تكليف الشخص الاول نفسه او يكلف شخصا اخر لتشكيل الوزارة .

اما في النظام الرئاسي ، فالوزراء ليسوا الا مستشارين لرئيس الدولة ، وله بالتالي مطلق الصلاحية في تعيين الاشخاص الذين يحوزون على ثقته ، على الا يكونوا اعضاء في الكونغرس ، لان مبدأ فصل السلطات لا يجيز ذلك والدستور لم يفرض[١] على رئيس الجمهورية ان يختار وزراء ليدير بمساعدتهم شؤون البلاد ، بل ان العادات والاعراف الدستورية هي التي فرضت ذلك ، اذ كانت تقضي بان يستأنس رئيس الجمهورية برأى (مجلس استشارى) في الامور الهامة ، فكان يختار مستشاريه بمطلق ارادته من الذين يأنس فيهم الرأى الراجح ويتفق واياهم في المشرب السياسي ، ولم يلبث هذا المجلس الاستشارى ان اصبح يسمى (وزارة Cabinet) ، وبقي الرئيس صاحب السلطة المطلقة في تعيين الوزراء ، على ان هذا التعيين يخضع لمصادقة مجلس الشيوخ باعتباره مجلسا استشاريا الا ان هذه المصادقة اضحت مع الزمن شكلية .

اما في النظام المجلسي فيجب مبدئيا ان ينتخب البرلمان الوزراء من اعضائه ، وهذا ما هو جار بالفعل بسويسرا[٢] ، حيث ينتخب المجلسان معا (مجلسا اتحاديا Conseil Federal مؤلفا من سبع اعضاء من اعضائهما يعهدان اليهم بالسلطة التنفيذية لمدة ثلاث سنوات ويشترط ان لا ينتمي اثنان منهم الى نفس المقاطعة ، وتنتخب الجمعية الاتحادية (المجلسان معا)) من بين هؤلاء الاعضاء السبعة رئيسا President ونائبا للرئيس V.President لمدة سنة واحدة ، اما باقي الاعضاء فيتسلمون الوزارات الاتحادية .

اما في تركيا فالغريب انها رغم كونها تدين بالنظام المجلسي[٣] ، تتبع في اختيار الوزراء اسلوب النظام النيابي ، اذ ان رئيس الجمهورية هو الذي يعيّن رئيس الوزراء ، على ان يكون من بين اعضاء (المجلس الوطني الكبير) ويختار رئيس الوزراء هذا وزراءه من اعضاء المجلس الوطني ايضا فيصادق على اختيارهم رئيس الجمهورية ، وترفع اللائحة الى المجلس الوطني لاعلامه باسماء الوزراء ، وعلى الوزارة ان تتقدم بطلب الثقة من المجلس ، كما في النظام النيابي ، بعد ان يلقي رئيسها في جلسة الثقة (البيان الوزارى) . وهكذا نرى ان الدستور التركي يتبنى في اختياره للوزراء اسلوب النظام النيابي لا اسلوب النظام المجلسي ، مع فارق بسيط هو انه يحتم ان يكون الوزراء اعضاء في المجلس الوطني .

انتهاء وزارة الوزراء : تنتهي وزارة الوزراء في جميع النظم ، في الحالات الطبيعية ، باحدى الحالات التالية : الوفاة ، او الاستقالة ، استقالة الوزير او استقالة رئيس الوزراء التي تعني استقالة الوزارة باجمعها بطبيعة الحال Par Ipso Facto .

الا انها قد تنتهي ايضا في غير هذه الحالات :

ففي النظام النيابي مثلا ، تنتهي وزارة الوزير بسحب المجلس ثقته منه وذلك حينما يحجب المجلس

---

(١) راجع : E.E.Walker, V. Kersey : Our National Constitution P : I25

(٢) راجع : F.R.Dareste, P.Dareste : Les Constitutions Modernes T:II P:572

(٣) راجع : المصدر السابق T : V . P : 64I .

الثقة عن وزير بعينه ، فيستقيل هذا الوزير ، وقد يحجب المجلس ثقته عن الوزارة بكاملها — فتستقيل الوزارة بحلها ، كما انها تستقيل كلها ايضا اذا حجب المجلس ثقته عن احد الوزراء — وتضامن مجلس الوزراء مع هذا الوزير ، لان الوزارة في النظام النيابي هي كل منسجم .

اما في النظام الرئاسي ، فان حق اقالة الوزراء عائد لرئيس الجمهورية ، اذ ان في هذا النظام السلطة التي تملك التعيين تملك الاقالة ، والوزارة في النظام الرئاسي ليست كلا منسجما وعلى ذلك فرئيس الجمهورية يملك ان يقيل احد الوزراء كما ان له ان يقيل الوزراء كلهم فيقالون عندها كافراد لا يربطهم رابط ...

وفي النظام المجلسي تتمتع السلطة التشريعية بحق اقالة الوزراء ، فقد نص الدستور التركي على ان للمجلس الوطني ان يقيل الوزارة متى شاء (١) .

اما الدستور السويسرى فساكت على ان اقالة الوزارة في النظام المجلسي امر بعيد الاحتمال لان الوزراء غير مسؤولين سياسيا ، اذ ان الكلمة العليا في سياسة الدولة للسلطة التشريعية .

وهكذا نجد ان النظام الرئاسي ، باعتباره يرى في الوزراء مجرد مستشارين للرئيس ، فانه يعطي حق تعيينهم واقالتهم لهذا الرئيس .

اما في النظام النيابي فهم المحرك الذى يسير الحكومة لذا يخضع اختيار السلطة التنفيذية لهم لمصادقة السلطة التشريعية .

اما في النظام المجلسي فان السلطة التشريعية التي تملك كل شيء تقريبا ، تملك تعيين واقالة الوزراء .

---

(١) راجع ، الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط (محاضرات القيت) طلاب صف الاختصاص فرع الحقوق العام . طبعة ١٩٥٤ ص ٤٦

البحث الثانـــي

صلاحيات مجلس الـــــــــــوزراء

تقوم السلطة التنفيذية على ركنين هما رئيس الدولة ومجلس الوزراء ، ولقد ادى التطور الى ان تضؤل صلاحيات رئيس الدولة لتنتقل الى مجلس الوزراء ، حـتى بات مجلس الوزراء هو الذى يمارس السلطة فعليا ، في حين يمارسها رئيس الدولـة رسميا ، هذا في النظامين النيابي والمجلسي اما في النظام الرئاسي فلا ٠

وسنتكلم في هذا البحث ، اولا عن صلاحيات الوزراء بصورة عامة ، ثم نعقب ذلك ببحث الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الوزراء كرئيس ، علاوة على الصلاحيات التي يتمتع بها كوزير ٠

صلاحيات الوزراء : تكاد تنحصر صلاحيات الوزراء بالامور التالية :(١)

١ - توجيه ورسم السياسة العامة : يتصف مجلس الوزراء ، في النظام النيابي ، بكونه المحرك الديناميكي الذى يدير شؤون الدولة ، وعلى ذلك فهو الذى يرسم سياسة الدولة في جميع المواقف ، في الخارجية والداخلية والدفاع والتعليم والاقتصاد وجميع المواقف الاخرى

يجتمع مجلس الوزراء في النظام النيابي بحضور رئيس الدولة كما في سـورية وفرنسا ، عدا بريطانيا التي يجتمع فيها بغياب الملك ، والوزراء يكونون جميعهم اعضاء في (مجلس الوزراء) Conseil de Ministres ما عدا بريطانيا حيث تقتصر عضوية مجلس الوزراء على الوزراء اصحاب الحقائب Portefeuilles الوزارية الهامة - كالداخلية والخارجية والدفاع والمالية بل اننا لنجد في بريطانيا بدعة غريبة ، تقوم على تشكيل وزارة داخل الوزارة وذلك في الحالات الاستثنائية الهامة كالحرب ونجد مثالا على ذلك الوزارة الخماسية التي الفها لويد جورج من الوزارة البريطانية لادارة دفة الحرب وسماها (وزارة الحرب) War Cabinet كما ان وزارة اخرى لهذا الغرض ، تألفت على هذا النمط في الحرب العالمية الثانية ٠

هذا وتقرر السياسة العامة باكثرية اصوات الوزراء ، اما ان تساووا فيرجح الجانب الذى فيه الرئيس ٠

اما في النظام الرئاسي ، فليس للوزراء ان يقرروا سياسة الدولة ، والوزراء في هذا النظام لا يشكلون كلا واحدا منسجما ، بل هم افراد مرتبطون افرادا برئيس الدولة الذى يستخدمهم كمعاونين لادارة دفة البلاد ، وعلى ذلك فان توجيـــه سياسة الدولة هو من اختصاص رئيس الدولة لا الوزراء كما ان رأيهم لا يلزم رئيس الدولة فقد قال لنكولن Lincoln حين كان رئيسا للجمهورية " سبعة (لا) وواحد (نعم)

---

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P513_514
و & Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P:329_331

(٢) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص فرع الحقوق العامة) طبعة ١٩٥٤ ص ٢٦

فالنعم هو الذى يغلب " . "Sept (NON),un (OUI),les ouis l'emportent "
يقصد بذلك ان رأى الرئيس ولو لم يسانده سوى رأى وزير واحد مقابل سبعة وزراء معارضين ، فرأى الرئيس هو الراجح .

اما في النظام المجلسي ، فان سياسة الدولة تقررها السلطة التشريعية وليست السلطة التنفيذية سوى آلة تديرها هذه السلطة ، وعلى ذلك فليس للوزراء ان يقرروا سياسة الدولة ..

٢ - تهيئة مشاريع القوانين وتوقيع مراسيم الرئيس: لمجلس الوزراء ان ينظر في مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ، وفي موازنة الدولة ، على اعتبارها قانونا ماليا ، وفي الموازنات الخاصة ، اذ ان مجلس الوزراء هو الذى ينفذ القوانين ، وعلى ذلك يترتب عليه ان يصدر بلاغات او مراسيم لتفسير هذه القوانين .

كما انه لابد في المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة من توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص عليها .

اما في النظام الرئاسي ، فيعود هذا الحق للرئيس فهو الذى يصدر المراسيم الا انه قد يطلب من وزرائه تهيئتها فيهيؤها هؤلاء وكالة عنه .

ويحق للوزراء في النظام النيابي ان يصدروا قرارات ولكن مع بعض القيود فالدستور التركي ، يجيز للوزراء ان يصدروا قرارات ولكن على ان تعرض على (مجلس الدولة) للنظر في مطابقتها للقوانين المرعية ام لا ، كما انهم في هذا النظام يوقعون على جميع ما يصدره رئيس الدولة من مراسيم .

٣ - حضور جلسات المجلس وابداء الرأى والاجابة على الاسئلة : يحق للوزراء في النظام النيابي ، ان يحضروا جلسات المجلس التشريعي ، ولهم في المجلس مقاعد خاصة يسمونها في فرنسا Banc des Ministres ، وهم يجيبون على اسئلة النواب واستجواباتهم ويدافعون عن الوزارة ويبررون اعمالها .

وللوزراء في النظام المجلسي مثل هذا الحق ايضا ، اما في النظام الرئاسي فانه لا يحق للوزراء دخول البرلمان مطلقا تمشيا مع مبدأ فصل السلطات اذ يعد حضورهم نوعا من التدخل في اعمال السلطة التشريعية .

٤ - الوزراء رؤساء تسلسليون للموظفين المرتبطين بالوزارة : يتمتع الوزير بصفتين ، صفة سياسية باعتباره عضوا في مجلس الوزراء ، الذى يقرر السياسة العامة للبلاد ، وصفة ادارية باعتباره الرئيس الاعلى لجميع الموظفين المنتمين الى وزارته ، وعلى ذلك فهو يملك حق تعيين كبار موظفي وزارته ، فيعين اعلاهم بمراسيم يصدرها رئيس الدولة ويوقع عليها الوزير المختص كما يملك الوزير ان يعين بقرارات وزارية الموظفين الادنى مرتبة

ويسمع الوزير الشكاوى الادارية التي يرفعها اليه Recours Hierarchiques المتظلمون ________ على موظفي وزارته ، فينظر فيها على اعتباره رئيسا تسلسليا وله ان يتخذ قرارا بمعاقبة الموظف المشكو منه ، مسلكيا .

اما في النظام الرئاسي ،فان هذا الحق يعود لرئيس الدولة لا للوزراء ، لان الوزراء ، كما اسلفنا ليسوا الا معاونين للرئيس ، الذى يملك السلطة التنفيذية جميعها .

اما في النظام المجلسي فيعود هذا الحق للوزراء ايضا ، كما في الدستور السويسرى ،فالوزراء في هذا الدستور لهم من السلطات ما لرئيس الدولة ، وليس لهذا علاوة على سلطاتهم سوى التنسيق والتنظيم ...

٥ - تمثيل الوزارات : كما ان رئيس الدولة يمثل الدولة فكذلك يمثل رئيس الوزراء الوزارة بكاملها ، من الوجهة السياسية ،فيستطيع في النظام النيابي ان يدافع عن وزراته في البرلمان ،وان يدلي بتصريحات للصحف عن الاعمال التي حققتها الوزارة ، وكذلك فان الوزراء يعتبرون هم ايضا ممثلي وزاراتهم سياسيا في البرلمان ،حين يدافعون عن الاعمال التي قاموا بها وعن سياسة وزارتهم .

كما ان الوزراء ،في النظم النيابية الثلاثة ،يمثلون وزارتهم في المناقصات والمزايدات التي تعقدها هذه الوزارات ،ويمثلونها ايضا في الدعاوى التي تقام من الوزارة او عليها ،حيث تقام باسم الوزير بالاضافة الى صفته وللوزير في هذه الدعاوى ما للخصم في الدعوى من حقوق .

والوزير عدا ذلك يمثل الوزارة في اقراره للنفقات ،فهو آمر صرف ، وهو بهذه الصفة يقر انفاق مبلغ ما ضمن الاعتمادات التي اقرتها السلطة التشريعية في الموازنة .

صلاحيات رئيس الوزراء : رئيس الوزراء هو الضابط لهذه الهيئة المتجانسة[1] التي هي الوزارة ، ولم يكن في الاصل يتمتع باى امتياز عن بقية الوزراء ،سوى اولوية في المراسم حتى انهم سموه (الاول بين المتساوين) Primus inter Pares واطلقوا عليه في انكلترا لقب (الوزير الاول) Prime Minister ، على ان صلاحياته لم تلبث ان ازدادت ، حتى اصبحت القاعدة في انكلترا " ان الملك يملك ولا يحكم ، ورئيس الوزراء يحكم ولا يملك " ولعل هذا هو السبب الذى سمي لاجله النظام الانكليزى " نظام الرأسين " Bicephale ...

ولا تقل اهمية رئيس الوزراء في غير بريطانيا من البلاد ذات النظام النيابي عنها فيها ،فهو في هذه البلاد ايضا " رئيس الحكومة " Chef du Gouvernement

وكذلك في النظام المجلسي ، فانه يتمتع بسلطة تفوق سلطة الوزراء ،وان كان هذا المنصب غير موجود في سويسرا ، التي ليس فيها سوى وزراء ورئيس دولة هو في الوقت نفسه رئيس وزراء .

اما في النظام الرئاسي ،فليس هنالك رئيس وزارة ،لانه ليس هنالك وزارة

(١) راجع : الحقوق الدستورية للدكتور فواد شباط (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص فرع الحقوق العامة) طبعة ١٩٥٤ ،ص ٢٧

اذ ان الوزارة هي هيئة متجانسة موحدة ، اما في هذا النظام ، فليست هكذا ، بل هي مجموعة من المستشارين الذين اختارهم رئيس الجمهورية لمعاونته ، والذين لا يرتبطون الا به ولا يشكلون فيما بينهم اى وحدة ، يتمتع رئيس الوزراء ، بالاضافة الى صلاحياته كوزير ، بالصلاحيات الاتية :

١ - ادارة جلسات مجلس الوزراء : يدير رئيس الوزراء في النظامين النيابي والمجلسي جلسات مجلس الوزراء ، لانه هو الرئيس ، فعليه ان يحفظ النظام في الجلسات وان ينظم المناقشة فيها .

اما ان تغيب فينوب عنه (نائب رئيس الوزراء) Vice_President du Con. في البلاد التي يوجد فيها هذا المنصب ، اما في غيرها فينوب عنه فيها الــوزير الذى جاء اسمه الاول في التسمية في مرسوم تأليف الوزارة ، وكانت التقاليد الدستورية في فرنسا تقضي بان ينوب عنه وزير العدلية الذى يلقب ب (حارس الاخـــــتام) Garde des Sceaux . اما الدستور الفرنسي الحالي ، فقد اجاز ان ينيب الرئيس عنه في غيابه اى وزير آخر .

٢ - تنسيق الاعمال بين الوزارات المختلفة : الوزارة وحدة منسجمة ، يجب ان تتمشى على سياسة واحدة وما من شك ، في ان سياسة كل وزارة واعمالها تؤثر في سياسة واعمال الاخرى . وعلى ذلك منعا من ان ينفرد كل وزير بالتصرف على هواه ، ينسق رئيس الوزارة في النظامين النيابي والمجلسي ، بين هذه الوزارات المختلفة لتبدو وحدة منسجمة فان موضع رئيس الوزراء من وزرائه في تشبيه لاحد كبار المؤلفين كموضع رئيس الجوقة الموسيقية من اعضاء هذه الجوقة

٣ - التوقيع على جميع الصكوك والمراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية : يوقع رئيس الوزراء على جميع الصكوك والمراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية بالاضافة الــى توقيع الوزير المختص ، لانه يعتبر رئيس الحكومة ، وعلى رئيس الحكومة ان يطلع ويوافق على كل الاعمال التي تصدر عن هذه الحكومة .

٤ - طرح الثقة : يمثل رئيس الوزراء بما الوزارة باجمعها ، وعلى ذلك ، فهو الذى يطرح الثقة . وطرح الثقة امر يختص به رئيس الوزراء في النظام النيابي دون النظام المجلسي ، لانه ليس في هذا النظام ثقة تطرح اذ ان السلطة التشريعية تملك ان تقيل الوزارة متى شاءت . وعلى ذلك فليس هنالك والحال هذه حق طرح الثقة .

هذه هي اختصاصات رئيس الوزراء وهي في النظام النيابي كما يظهر اوسع منها في النظام المجلسي .. من كل ذلك يتبين لنا ان الوزراء يتمتعون بسلطات واسعة في النظام النيابي ، لان سلطات رئيس الدولة قد انتقلت اليهم ، اما فــي النظام المجلسي فهم يساعدون رئيس الدولة في الامور التي يمارسها تحت اشــراف السلطة التشريعية ، في حين ان سلطتهم ليست على شيء من الاتساع والقوة في النظام الرئاسي . لانهم ليسوا الا مستشارين للرئيس ، مستشارين فحسب .

.. - ..

البحث الثالث

مسؤولية الوزراء

رأينا في فصل سابق من هذه الرسالة[1] ان رئيس الدولة كان ولا يزال مبدئيا ، غير مسؤول وان الدساتير قد حرمته من اكثر اختصاصاته ، ليتناسب الاختصاص مع المسؤولية ، والقت بهذه الاختصاصات على كاهل مجلس الوزراء الذى لم يرثها وحدها وانما ورث معها المسؤولية ...

لهذا اصبح الوزراء مسؤولين من جراء اعمالهم التي قاموا بها افراديا في مناصبهم ، ومن جراء الصكوك والمراسيم التي يصدرها رئيس الدولة ويوقع عليها الوزير .

والمسؤوليات التي قد تلحقهم على ثلاثة انواع[2]

١ - المسؤولية السياسية : تعد مسؤولية الوزراء السياسية ، ركنا من اركان النظام النيابي ، وقد تكون هذه المسؤولية ، فردية او جماعية .

وتكون فردية Ut Singuli عندما تستهدف اعمال وزير واحد او عدة وزراء بصفتهم الفردية قاموا بها في وزاراتهم ، فيستطيع البرلمان ان يحجب الثقة . وذلك بان يوجه اليهم قرار لوم شديد اللهجة ، فيستقيلون عندها وحدهم وبصورة فردية الا اذا تضامنت الوزارة جميعها مع الوزير او الوزراء المحجوبة الثقة عنهم ، فتستقيل عندها الوزارة بكاملها .

كما ان رئيس الوزارة قد يطرح الثقة بالوزارة على المجلس فان لم يمنح المجلس الوزارة هذه الثقة استقالت الوزارة بمجموعها Ut . Universi

ولا تقتصر المسؤولية السياسية على الفعل Commission بل تتعداه الى الترك Ommission والاهمال .

وقد لجأت الحقوق الدستورية الفرنسية الى طريقة اخرى لترتيب المسؤولية السياسية ، غير طرح الثقة هي الطريقة المسماة (Pseudo_Question de Confiance) وهي تقوم على اعلان الوزارة امام المجلس انها لن تستطيع الاستمرار في الحكم ، اذا اقر البرلمان مشروعا او قانونا معينا[3]

وتترتب مسؤولية الوزراء ان كان يتألف البرلمان من مجلسين امام المجلسين في بعض البلاد كفرنسا بينما تترتب في بلاد اخرى امام مجلس النواب (المجلس الادنى) دون (المجلس الاعلى) الذى لا يستطيع ان يوجه الى الوزراء اى لوم وغالبا ما تكون الاستجوابات المقدمة من اعضاء البرلمان سببا في طرح الثقة بالحكومة ثم حجب هذه الثقة عنها .

هذا في النظام النيابي ، اما في النظام الرئاسي ، فان مسؤولية الوزراء

(١) راجع : ص ٨٤ من هذه الرسالة

(٢) راجع : Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P 332_345

(٣) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P464_465

السياسية لا تترتب امام البرلمان ، بل امام رئيس الدولة لانهم ليسوا الا معاونين له ، وعلى ذلك فهم مسؤولون امامه لا امام البرلمان .

والوزراء في النظام المجلسي مسؤولون سياسيا امام السلطة التشريعية التي تملك ان تناقشهم على اعمالهم كما تملك ان تقيلهم اذا وجدت ان سلوكهم او تصرفاتهم لا يمكن ان ترتاح اليها .

٢ ـ المسؤولية الجزائية : يعاقب الوزراء على الجرائم التي تتصل بممارستهم لمهامهم الوزارية ، وعلى الجرائم الاخرى التي يرتكبونها اثناء قيامهم بهذه المهام ، ولكن ماهي هذه الجرائم ؟

يرى بعض المؤلفين ، يؤيده في ذلك بعض القوانين ، كالقوانين الفرنسية الصادرة في ١٠ فندمير للسنة الرابعة ، وال Senatus Consulte المؤرخ في ٢٨ فلوريال Floreal للسنة الثانية عشرة ، ان هذه الجرائم يفهم منها المخالفات (الجنايات والجنح) التي نص عليها قانون العقوبات او قوانين اخرى خاصة وعلى ذلك فالوزير ما لم يرتكب جرما معاقبا عليه بالقانون ، لا يسأل عن فعله تطبيقا لقاعدة "لا جريمة ولا عقاب بدون قانون" Nullum crimen nulla poena sine lege

على ان فريقا آخر من المؤلفين ، وعلى رأسهم (بنيامين كونستان) Ben_ jamin Constant يرى رأيا آخر ويعتبر ان هذه الجرائم تشمل : (الحروب غير العادلة او التي أسيء والقيام بها ، والمعاهدات التي لا يكافيء غنمها غرمها ، والعمليات المالية غير الرابحة ، وادخال اشكال خطره في صرح التنظيمات القضائية ، واخيرا كل استعمال للسلطة ، ولو ان القانون قد عهد به ، اذا كان من شأنه ان يحدث نتائج مؤسفة للوطن ، وللمواطنين ولم تكن المصلحة العامة تقتضيه) .

ويقتضي لمحاكمة الوزراء في فرنسا ان تتهمهم الجمعية الوطنية المؤلفة من المجلسين ، وان تحيله الى المحكمة العليا لتنظر في التهمة المنسوبة اليهم ، وقد جرت في فرنسا محاكمة بعض الوزراء فقد صدر قـــرار بادانته احد الوزراء عام ١٩٢٠ وقضي عليه رغم الاسباب المخففة بالحبس ثلاث سنوات والتجريد من الحقوق المدنية مدة عشر سنوات ومثلها منع اقامة ، كما ان وزيرا آخر هو الوزير بايهـــو Baihaut كان قد اتهمه البرلمان بقرار صادر في ٧ شباط ١٨٩٣ واحاله الى المحكمة لمحاكمته على جريمة ارتكبها تتعلق بمهام منصبه .

واختلف في فرنسا هل يجب دائما لمحاكمة الوزير اتهام من قبل الجمعية الوطنية ومحاكمته امام المحكمة العليا ، في الجرائم جميعها ، سواء اكانت عامة او عادية ؟

لا ينص دستور ١٩٤٦ الفرنسي على الوجوب وانما على الجواز ، ومعنى ذلك انه يجوز في الجرائم العادية محاكمة الوزراء امام المحاكم العادية صاحبة الاختصاص .

.../...

هذا في النظام النيابي ،اما في ظل النظام الرئاسي فان الوزراء لا يسألون جزائيا ،الا في حالات الخيانة العظمى والرشوة ،الجرائم الكبرى ،الا ان مسؤوليتهم الجزائية قد تحولت الى مسؤولية سياسية [1] كما في الولايات المتحدة التي لا يمكن ان يحكم على الوزراء فيهما الا بالاقالة وبالحرمان من التوظف في الوظائف العامة ومن الاستفادة من بعض الامتيازات .

وفي النظام المجلسي ،يسأل الوزراء عن الجرائم التي يقترفونها ،في معرض تأدية مهامهم كما يسألون عن اية جرائم اخرى عادية ،وقد نصت المادة ٦٢ من الدستور التركي على ان المحكمة العليا هي المختصة في محاكمة الوزراء ،في الجرائم التي تتعلق بمهام وزارتهم .

٣ ـ المسؤولية المدنية : تنص اكثر قوانين الدول المدنية ،على ان من سبب ضررا لاخر وجب عليه ان يعوضه ،وهذا النص يسمح لنا بان نتساءل ،هل يمكن لشخص تضرر من تصرفات احد الوزراء غير القانونية ،ان يرفع دعوى مدنية على هذا الوزير مطالبا اياه بالتعويض ؟

لم يجز دستور ١٨٤٨ الفرنسي مطالبة الوزراء بالتعويض ،الا اذا ـ ادينوا جزائيا ،فتحيلهم الجمعية الوطنية عندها الى المحكمة العليا او الى المحاكم العادية ،للتعويض على المتضرر ،اى انها سارت على قاعدة ان المسؤولية المدنية هي جزء من المسؤولية الوزارية ،وعلى ذلك فلا يمكن تحريك الدعوى لترتيبها الا بتدخل من السلطة السياسية اى من البرلمان .

وذهب ايسمن Eismen ودوكروك Ducrocq الى أن القاعدة العامة التي يقرها القانون المدني الفرنسي ،قاعدة التعويض على المتضرر من قبل الذى احدث الضرر ،هي قاعدة عامة تطبق في جميع الحالات ،ما لم يوجد نص مخالف ،يعفي الوزراء من مفعولها ، ولما كان هذا النص الخاص المخالف غير موجود لذلك فان هذه المادة تطبق على الوزراء .

هذا اذا كان المتضرر من تصرفات الوزير فردا عاديا ولكن كيف العمل اذا كان المتضرر هو الدولة ؟ ما من شك في ان القاعدة التي اقرها القانون المدني تسرى ايضا على الضرر الحاصل من قبل الوزير للدولة ،ولقد اثر مجلس النواب الفرنسي هذه المسؤولية ،كما جرى في حادثة وزير الاشغال العامة كايو Caillaux الذى بنى عام ١٨٧٥ بناء لديون المحاسبات تجاوز فيه مبلغ المليونين ونصف المليون فرنكا المخصصة لذلك في الموازنة لتبلغ النفقات احد عشر مليون فرنك ونيف فاحاله البرلمان الى المحكمة لمحاكمته .

(١) راجع : E.S.Corwin, J. Peltason : Understanding the ConstitutionP:II

واختلف الفقهاء الفرنسيون في المحكمة الصالحة لمحاكمة الوزير مدنيا ، اهي مجلس الشيوخ ام ديوان المحاسبات Cour de Compte أم القضاء الاداري ام المحاكم العادية ؟

اما عن مجلس الشيوخ فلا يمكن ان ينظر الا في امور جزائية (الفقرة ٢ من المادة ٢ من قانون ١٦ تموز ١٨٧٥) .

واما (ديوان المحاسبات) فليس له الا حق مراقبة الوزراء ، لا حق محاكمته وليس لمجلس الدولة) Conseil d'etat ان ينظر في مطالبة مالية من قبل الدولة ما لم يكن قد صدر قرار من وزير المالية بطلب محاكمة الشخص المطالب ماليا ثم ان هذا القرار يفيد في محاكمة المحاسبين لا رجال الادارة Administrateurs ولا آمري الصرف Ordonnateurs والقضاء المدني العادي يجب ان يبقى مكتوف اليدين تجاه الاعمال الحكومية تحقيقا لمبدأ فصل السلطات .

وهنا يجد دوغي Duguit انه من الغريب ان ينشأ في بلد متحضر منظم نزاع لا تعرف المحكمة الصالحة للنظر فيه ويرى ان المحاكم القضائية هي المختصة للنظر في الدعاوى المدنية المقامة على الوزراء ، لان عدم اختصاصها ينصب على النظر في قانونية نص اداري ، لا على تقدير عمل مرتبط بهذا النص الاداري . كما في التعاقد على نفقات لا اعتماد لها في الموازنة او تفوق الاعتماد المحدد لها كما حدث لبيرونيه Peyronnet وزير العدلية الذي انفق ١٨٠ الف فرنك على غرفة طعام وزارته بدون اى اعتماد مفتوح . وهكذا نرى ان الوزراء يسألون جزائيا ومدنيا بوصفهم آمري صرف ، عن اصدار اوامر صرف لا اعتماد لها او انها تفوق الاعتماد الملحوظ لها في الموازنة .

وفي النظام المجلسي يسأل الوزراء مسؤولية مدنية ، يحددها القانون ، كما يحدد المحكمة المختصة للنظر في ما يقوم به الوزراء من اعمال تسبب ضررا للغير ، فقد نصت المادة ٤٧ من الدستور التركي ، على ان اختصاصات (ومسؤوليات) الوزراء تعين بقانون خاص . وايراد (المسؤوليات) هنا بصيغة الجمع يعني ان هذه المسؤوليات لا يمكن ان تقتصر على المسؤولية السياسية والجزائية بل تشمل المدنية ايضا .

اما في النظام الرئاسي ، فان دستور الولايات المتحدة الاميركية ساكت عن مسؤولية الوزراء المدنية ، ولعل النظام الرئاسي لا يجيز مثل هذه المسؤولية ، والا شلت اعمال الوزراء ، وكذلك لا يعقل ان يرتب عليهم مسؤولية مدنية وهم ليسوا الا ادوات طيعة بين يدى الرئيس .

تبين لنا من هذه الدراسة لمسؤولية الوزراء ان من اركان النظام النيابي مسؤولية الوزراء السياسية تجاه البرلمان ، والجزائية والمدنية عن الافعال التي يقومون بها والتي تشكل جرائم جزائية او افعالا توقع اضرارا مادية بالناس او بالدولة .

اما النظام المجلسي ، فانه يرتب ايضا المسؤولية السياسية على الوزراء ، كما يرتب عليهم المسؤوليتين الاخريين ، في حين يعفيهم النظام الرئاسي من المسؤولية السياسية تجاه البرلمان ليجعلها تجاه الرئيس . اما المسؤولية الجزائية فهي بحسب Impeachment معدومة تقريبا لانها غير مؤيدة بعقوبة جزائية تتناسب والجرم ، بل بالطرد من المنصب والحرمان من التوظف في الوظائف العامة ومن القاب الشرف . اما المسؤولية المدنية فان دساتير النظام الرئاسي ساكتة عنها وهذا يعني انها لا تقر مسؤولية الوزراء المدنية .

البحث الرابع

علاقة الوزراء بالسلطتين التشريعية والقضائية

تختلف علاقات الوزراء بالسلطتين التشريعية والتنفيذية ، باختلاف النظام الدستوري وسنستعرض علاقاتهم مع هاتين السلطتين فيما يلي :

علاقة الوزراء بالسلطة التشريعية : يمكننا ان نستعرض علاقات الوزراء مع السلطة التشريعية في النقاط التالية :

١ - تهيئة مشاريع القوانين : يحق لمجلس الوزراء في النظام النيابي ، ان ينظر في مشاريع القوانين ويهيء المراسيم التي تسهل تنفيذ القوانين ، وطبيعي ان يعطى هذا الحق ، لان السلطة التنفيذية يقوم على عاتقها تنفيذ القوانين وادارة دفة الدولة ، فعليها والحال هذه ، ان تؤمن تنفيذا احسن للقوانين ، وادارة اسلم لدفة الدولة ، وهي بما لها من اتصال مباشر مع الشعب ومع واقع الحياة تدرك اكثر من غيرها حاجات المجتمع ، لذلك فغير غريب ان يعهد اليها بوضع مراسيم لتفسير القوانين او لاكمالها بما لا يكون فيه خروج عن احكام هذه القوانين او تعطيل لها او اعفاء منها .

والاصل ان المراسيم يصدرها رئيس الدولة ، هذا صحيح ولكن من الوجهة الشكلية والاسمية ، اما من الوجهة الفعلية ، فان الوزراء ، كلا في حدود وزارته ، يهيء مشروعات المراسيم التي يوقع عليها رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة والوزير المختص .

هذا في النظام النيابي ، اما في النظام الرئاسي فان حق اصدار مراسيم تنظيمية عائد لرئيس الدولة لا للوزراء ، لان الوزراء ليسوا الا معاونين للرئيس ، وليست اختصاصاتهم الا اختصاصات يتمتع بها رئيس الدولة اوكل امرها اليهم وكالة .

وفي النظام المجلسي يحق للوزراء ان يضعوا مراسيم لتفسير القانون او لحسن تنفيذه ، ولكن بعد ان تعرض هذه المراسيم على (مجلس الدولة) - للمصادقة عليها .

٢ - حضور جلسات البرلمان : يحق للوزراء في النظام النيابي ، حضور جلسات البرلمان اما بصفتهم اعضاء في البرلمان كما في انكلترا ، او بصفتهم وزراء كما في فرنسا . ويعد هذا نتيجة من نتائج نظام تعاون السلطات .

كما يحق للوزراء ، في النظام المجلسي ، دخول البرلمان والتكلم فيه ، لانهم ليسوا في الاصل الا اعضاء في هذا البرلمان .

اما في النظام الرئاسي ، فلا يسمح للوزراء بحضور جلسات البرلمان ، لان

في هذا خرقا لمبدأ فصل السلطات • وقد سن [1] في الولايات المتحدة الاميركية في ٢ ايلول ١٧٨٩ قانون يقضي بالسماح لوزير المالية بالاتصال بمجلس البرلمان ، شخصيا او كتابة ،غير ان البرلمان ما لبث ان قرر بعدئذ عدم جواز اتصال وزيرالمالية بالبرلمان الا كتابة ،والغريب ان دستور ١٧٩١ الفرنسي الذى وضع على اساس النظام الرئاسي قد تضمن خرقا لهذه القاعدة اذ نص على انه " يحق لوزراء الملك ان يدخلوا المجلس التشريعي الوطني وان يتكلموا في المواضيع التي لا تتعلق بإداراتهم حتى سمح لهم المجلس الوطني بذلك " • على ان النظام الرئاسي من ناحية المبدأ لا يجيز ذلك •

ويحق للوزراء في النظامين النيابي والمجلسي التكلم في البرلمان للرد على خصوم الحكومة وعلى اسئلة وانتقادات النواب وتبرير اعمال الوزارة وشرح اهدافها •

علاقة الوزراء بالسلطة القضائية : تكاد تنحصر علاقة الوزراء بالسلطة القضائية ، بحق تعيين كبار القضاة ،وهو حق ممنوح لوزير العدل في النظام النيابي ،ويصدر هذا التعيين بمرسوم من رئيس الجمهورية ،ولقد اقتضت الضرورة المحضة هذا التدبير ،لان تعيين القضاة بطريق الانتخاب ،من شأنه ان يأتي الى القضاء برجال قد يكونون من ذوى السيرة الحسنة والضمير الحي ،لكن تنقصهم صفة هامة لا تقوم مقامها السيرة الحسنة ولا الضمير الحي ،هذه الصفة هي الاختصاص الحقوقي ،فقد يحمل الانتخاب الى منصة القضاء مهندسا او طبيبا مشهودا لهما بالاخلاق الحميدة ،ولكن هل تغني هذه الاخلاق الحميدة عن الثقافة الحقوقية اللازمة ؟ لهذا وجد انه لا بد في تسمية القضاة من التعيين • وتعيين القضاة يمارسه في ظل النظام النيابي رئيس الدولة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء او بقرار من وزير العدلية لصغار القضاة •

اما في النظام الرئاسي ،فان حق تعيين القضاة يعود لرئيس الدولة لا للوزراء فدستور الولايات المتحدة الاميركية ينص على ان رئيس الجمهورية يعين القضاة الاتحاديين ولكن بعد موافقة مجلس الشيوخ [2] الذى يعتبر هنا مجلسا استشاريا لا مجلسا تشريعيا •

ويعود حق تعيين القضاة في النظام المجلسي الى البرلمان ،فقد نصت الفقرة ٤ من المادة ٨٥ من الدستور السويسرى ،على ان الجمعية الاتحادية يعود اليها حق انتخاب القضاة [3] .

من هذه الدراسة العجلى ،يتبين لنا ان بين الوزراء والسلطتين التشريعية والقضائية بعض التداخل في النظام النيابي القائم على تعاون السلطات ،في حين ان هذا التداخل يكاد ينعدم في النظام الرئاسي ،ليأخذ شكلا منفعلا Passif في النظام المجلسي الذى يؤثر فيه البرلمان في الوزارة لا العكس •

(١) راجع : اصول الحقوق الدستورية ، للبروفسور ايسمن تعريب محمد عادل زعيتر ص٢٥٠-٢٥١

(٢) راجع : E.S.Corwin,J.Peltason : Understanding the Constitution P:51_52

(٣) راجع : F.R.Dareste,P.Dareste : LEs Constitutions Modernes T:II P:569

الباب الثالث

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي الاقنوم الثالث من ثالوث السلطات ، والركيزة الاخيرة التي ترتكز عليها الدولة .

ولقد حاول بعضهم ان ينكر عليها هذه الصفة ، وان يجعلها وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية [١] ، فهي ليست الا مؤسسة مرتبطة بالسلطة التنفيذية ، تقوم بتوزيع العدالة بين الناس .

ويقول انصار هذا الرأى : ان القانون لا يمكن ان يمر الا بمرحلتين : مرحلة التكوين ومرحلة التنفيذ ، وهذا يستتبع عدم امكان تصور الا سلطتين : سلطة تشريعية ، لسن القوانين ، وسلطة تنفيذية لتنفيذها . اما القضاء فليس هو الا مؤسسة تقوم بتنفيذ القوانين ...

وهكذا نجد كزاليس Gazales يقول : " في كل مجتمع سياسي سلطتان : السلطة التي تسن القوانين ، والسلطة التي تنفذها ، اما السلطة القضائية التي تحدث عنها بعض الفقهاء ، فليست سوى وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية " ويرد على بارناف Barnave الذى يدافع عن تقسيم مونتسكو الثلاثي التقليدى بقوله : " ان الحقيقة والعقل يوحيان بان من يقول باكثر من سلطتين ليس على صواب ، واني اسأل المسيو بارناف ، ماذا يبقى على صاحب السيادة ان يفعله بعد ان يضع القانون ويتخذ الوسائل الضرورية لتنفيذه ؟! "

لم يقتصر هذا الاتجاه على كزاليس ، بل كان له انصار آخرون كميرابو Mirabeau وغارا Garat وغيرهما ، على انهم لم يستطيعوا ان يجعلوا مجلس ١٧٩٠ التأسيسي الفرنسي يأخذ بنظريتهم .

ويرد ايسمن E ismen على انصار هذا الاتجاه ، فيقول : ان السلطة القضائية هي اقدم السلطات ، لان المجتمعات البشرية اول ما احتاجت اليه احتاجت الى اقامة العدالة ، وهذا يعني ان السلطة القضائية اقدم من التنفيذية ، فكيف تكون والحال هذه جزءا منها ....؟!

ثم يبين ان القضاء ليس هو تنفيذ القوانين بل هو مرحلة وسطى بين سن القانون وتنفيذه ، مرحلة تقوم على تقرير ما اذا كان يجب تنفيذ القانون ام لا .

بهذا المنطق المفحم وهذه الحجة القوية البارعة اثبت ايسمن وجود سلطة مستقلة تحتضن العدالة فتزين بميزانها تصرفات الافراد والهيئات ، وتنظر في المخاصمات التي تنشأ في المجتمع لتحق الحق وتوزع العدل ...

(١) راجع : اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ايسمن ، تعريب محمد عادل زعيتر - ص ٢٦٤ وما بعدها .

الفصل الاول

اختيار القضاة وانتهاء وظيفتهم

اختيار القضاة : احتل امر اختيار القضاة مكانا بارزا في المناقشات الدستورية ، ولعل مرد ذلك الى اختلاف الفقهاء في مسألة السلطة القضائية ، هل هي سلطة مستقلة بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة Stricto Sensu ام انها جزء من السلطة التنفيذية .

ولقد نتج من هذه المشكلة الرئيسية ، مشكلة فرعية هي اختيار القضاة ، والمقصود بالقضاة هنا قضاة الحكم ، لا قضاة النيابة ، لان السلطة القضائية بمعناها الوظيفي تقوم على قضاة الحكم Magistrats de siege اما قضاة النيابة Magistrats de parquet فلا يعدو ان يكونوا موظفين تابعين لوزير العدلية ، مهمتهم تأمين حسن سير العدالة .

كيف يختار القضاة ، ومن هي السلطة صاحبة الصلاحية في هذا التعيين ؟

١ - انتخاب القضاة Election : ذهب انصار نظرية " القضاء سلطة مستقلة " الى وجوب انتخاب القضاة من قبل الشعب ، لان القضاء سلطة من سلطات الدولة فوجب على الشعب باعتباره مصدرا للسلطات ، ان ينتخب اعضاءها كما ينتخب اعضاء السلطتين الاخريين .

الا ان هذه الطريقة في اختيار القضاة ، لاقت عقبات ومصاعب كبيرة ، منها انه قد ينتخب للقضاء شخص ، قد يكون حائزا على شعبية ، ولكنه في المسائل الحقوقية جاهل ، كما كان يجرى في انتخاب المحلفين ، فهل نضع حياة الناس وحريتهم واموالهم بين يدى شخص لا يعرف من القانون شيئا ، ان فعلنا ذلك نكن كمن يسلم مبضع - الجراح الى شخص عادى ليبقر به بطون الناس .

ثم وجد دعاة الانتخاب مخرجا لهذه المشكلة بان حصروا[1] حق الانتخاب بمن يحمل شهادة الحقوق ، وهكذا ضمنوا انتخاب قضاة حقوقيين على اعتبار ان - المرشحين يكونون صورة عن ناخبيهم ، وان الناخب الحقوقي لا يمكن ان ينتخب شخصا ادنى منه ثقافة لمنصب القضاء

على انهم بهذه الطريقة ناقضوا انفسهم ، اذ حصروا حق الانتخاب بعدد قليل ، مما يخالف الديمقراطية التي تقضي باعطاء حق انتخاب القضاة لكل مواطن حائز على حق التصويت السياسي ، هذا اذا اخذنا بان القضاء سلطة يجب ان - ينتخبها الشعب ، الشعب بجميع فئاته الواعية وغير الواعية ...

ثم ان القاضي المنتخب معرض لان يخضع لنفوذ الهيئة الانتخابية ، اذ يحرص على ان ينفذ مصالحها ليضمن اعادة انتخابه ، اما اذا منحناه حصانة العزل ، فجعلناه

(١) راجع : اصول الحقوق الدستورية للبروفسور ايسمن تعريب محمد عادل زعيتر - ص ٢٦٨ وما بعدها .

دائما مدى الحياة ، فاننا نكون قد جردنا السلطات من السلاح الذى يجب ان - تستخدمه تجاه القاضي الذى يخون ضميره او بلاده أو يسيء التصرف بالسلطة الممنوحة له . اما ان حرمنا القاضي من امكانية تجديد انتخابه ، فنكون بذلك قد حرمنا - المحاكم من قضاة عاركوا القضاء ، فتمرسوا فيه واستفادوا من وظيفتهم خبرة قضائية واسعة ، كما اننا نجد ان الحقوقيين القديرين يرفضون عندها ترشيح انفسهم للقضاء اذا كانت مهمتهم لن تطول سوى بضع سنين .

ثم ان العيب الرئيسي في الانتخاب هو امكان فوز قضاة لا مؤهلات حقوقية لهم ، حتى ولو حصرنا حق الانتخاب والترشيح ايضا بحملة الحقوق ، فقد يفوز حقوقيون ضعاف الثقافة غير متمكنين من ثقافتهم الحقوقية ، فنكون سلمنا القضاء لايد غير قديرة ، وفي هذا ما فيه من الخطر الاكيد .

هذا هو مبدأ انتخاب القضاة بين انصاره وخصومه ، وقد اخذت به بعض الحكومات حتى يومنا هذا فالولايات المتحدة الاميركية لا يزال منتشرا فيها انتشارا واسعا الى الان .

وفي سويسرا ، تقوم محاكمها الاتحادية على قضاة منتخبين ولكن لا من الشعب او من بعض فئاته بل من الجمعية الوطنية ممثلة الشعب . على ان بعض الكانتونات السويسرية تأخذ في تعيين قضاتها بمبدأ الانتخاب الشعبي المباشر . ونستطيع - اجمالا ان نقول بان الدول ذات النظام المجلسي تأخذ بمبدأ الانتخاب .

٢ - تسمية القضاة Nomination : والمبدأ الثاني لاختيار القضاة هو مبدأ تسمية القضاة من قبل السلطة التنفيذية ، ويأخذ بهذا المبدأ انصار النظرية التي ترى في القضاء وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية ، وعلى ذلك فالسلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بتعيين القضاة .

وقد سارت فرنسا على هذا الاسلوب منذ حكومة القناصل الثلاثة الى دستور ١٩٤٦ الحالي ، ويغلب ان تسير الدول ذات النظام الرئاسي على هذا الاسلوب ، كما هي حال الولايات المتحدة الاميركية التي يعين فيها رئيس الجمهورية القضاة الاتحاديين (١).

٣ - تعيين القضاة من قبل القضاة Cooptation : والمبدأ الثالث في اختيار القضاة هو مبدأ تعيين القضاة من قبل القضاة . (٢).

يستند اصحاب هذا المبدأ الى ان السلطة القضائية هي سلطة مستقلة ، فلا يجب والحال هذه ، ان تفسح المجال للسلطة التشريعية لتدخل عن طريق انتخاب القضاة ولا للسلطة التنفيذية عن طريق تعيينهم ، وانما يجب ان نوجد مجلسا قضائيا اعلى نعهد اليه بامور تعيين القضاة جميعها من تعيين وترفيع وغير ذلك .

(١) راجع : E.S.Corwin, J.W.Peltason : Understanding the Constitution P :51_52

(٢) راجع : G.Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P:162

وقد نص دستور ١٩٥٠ السوري في مادته الـ ١٠٩ على تعيين قضاة الحكم بقرار من (مجلس القضاء الاعلى) وبمرسوم وفقا للقانون .

و (مجلس القضاء الاعلى) هو مجلس قضائي اعلى ، مهمته النظر في شؤون القضاة ، بصورة عامة ، وهو مؤلف في سورية من رئيس المحكمة العليا رئيسا ، واثنين من اعضاء المحكمة العليا واربعة من قضاة محكمة التمييز الاعلى مرتبة اعضاء (المادة ١٢٣ من دستور ٩٥٠ السوري)

اما في فرنسا ، فقد سار دستورها على اسلوب وسط ، فقد نص على حق رئيس الجمهورية في تعيين قضاة الحكم ، ولكن بعد ان يستشير في ذلك (مجلس القضاء الاعلى) Conseil Superieur de la Magistrature الذى يرأسه (المادة ٨٣ من دستور ١٩٤٦) ولكن ربما كان تعيينه للقضاة بصفته رئيسا لمجلس القضاء الاعلى لا بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية ، على ان مجلس القضاء الاعلى لا يتالف في مجموعه من قضاة ، وانما يشترك في عضويته الى جانب بعض القضاة المنتخبين ، اعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية او يعينهم الرئيس ولا يشترط ان يكون هؤلاء الاعضاء من القضاة .

وغالبا ما يلجأ الى اسلوب التعيين من قبل القضاة في البلاد ذات النظام النيابي التي تأخذ بمبدأ ان القضاء سلطة مستقلة كما نص دستور ١٩٥٠ السوري — وكما فصل في الاحكام المتعلقة بالقضاة حسبما رأينا الان .

هذا ولا ننس ان حديثنا عن اختيار القضاة واساليبه لا يتناول الا قضاة الحكم ، اما قضاة النيابة فيعود امر تعيينهم لوزارة العدلية ، لانهم ليسوا الا موظفين لديها يسهرون على انتظام العدالة وحسن سيرها .

<u>انتهاء وظيفة القاضي</u> ، اعتنقت الدساتير التي اعترفت بالقضاء سلطة تامة ، مبدأ استقلال القضاء ، وهذا الاستقلال يعني انه ليس للسلطتين الاخريين ان تتدخلا في الاحكام التي تصدرها المحاكم فتعدلاها او تلغياها او تهملا تنفيذها ، والا لكان القضاء العوبة في يد السلطة القوية في البلاد (التنفيذية في النظام الرئاسي والتشريعية في النظام المجلسي) فلا يأمن المواطنون على حياتهم وحرياتهم واموالهم ويختل ميزان العدالة فيتعطل .

كما ان من مقتضيات استقلال السلطة القضائية حصانة[1] العزل والنقل Inamovibilite ، لان اقرار حق السلطة التنفيذية في عزلهم او نقلهم معناه اقرار تدخلها في السلطة القضائية . وهذا الامتياز الممنوح للسلطة القضائية ، فضلا عن انه نتيجة منطقية لاستقلال السلطة القضائية ، فهو امر تقضيه الضرورة ، فاننا لو سمحنا بعزل القاضي او نقله لجعلناه في خوف دائم من نفوذ المتقاضين ومن السلطتين الاخريين وهكذا تصدر الاحكام مشوشة مجحفة يمليها الوعد والوعيد ! ..

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : 558

ولكن هذه الحصانة هل هي مطلقة ؟

يقول ايسمن ان حصانة القضاة ليست مطلقة ،فان كل جناية يرتكبها القاضي في اثناء وظيفته ،او تمرد على دستور بلاده وحكومتها السياسية ،يوجب عزل القاضي ، وقد منح الانكليز السلطة التشريعية حق طلب هذا العزل ،بينما منحت بعض الدساتير كدستور ١٩٥٠ السورى ودستور ١٩٤٦ الفرنسي (مجلس القضاء الاعلى) حق النظر في عزل القضاة .

ولكن هل يكفي ان نقرر حصانة النقل والعزل لنضمن استقلال القضاة ؟

يقول فيدل Vedel ان هذا لا يكفي ،بل يجب ان نهتم بامر ترفيع القضاة ايضا فنعهد به الى لجنة خاصة مستقلة عن السلطتين ،وهذا ما عملته بعض الدول كفرنسا وسورية اللتين منحتا (مجلس القضاء الاعلى) مهمة النظر في جميع ما يتعلق بالقضاة من تعيين وترفيع ونقل وعزل .

وقد اقرت النظم البرلمانية الثلاثة حصانة القضاة لانها الضمان الوحيد للعدالة الحقة والركيزة المتينة للقضاء النزيه ... !

الفصـــل الثاني

علاقة السلطة القضائية بالسلطتين الاخريين

تتصل السلطة القضائية كغيرها من السلطات بالسلطتين الاخريين ببعض العلاقات وخلافا لما رأينا في بحثنا عن السلطتين التشريعية والتنفيذية فان السلطة القضائية تكاد تكون علاقاتها بالسلطتين الاخريين واحدة تقريبا في النظم النيابية الثلاثة عدا بعض التفصيلات .

وسنستعرض الان في بحث اول علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية لننتقل بعدئذ في بحث ثان الى علاقتها بالسلطة التنفيذية .

المبحث الاول

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية

تكاد تنحصر علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية في مسألة واحدة ، على جانب عظيم من الاهمية : هي مسألة (مراقبة دستورية القوانين " Controle de la Constitutionnalite des Lois .

من المتعارف عليه في الحقوق الدستورية ، ان القوانين تخضع لتسلسل في الرتبة ، وان هذا التسلسل يستتبع وجوب توافق القانون الادنى مع القانون الاعلى فلا يمكن ان يأتي قانون ادنى مخالفا لاحكام قانون آخر اعلى منه رتبة .

وتضع الحقوق الدستورية في قمة القوانين ، الدستور ، وان كانت بعض البلاد تصر لاعتبارات تاريخية قومية على وضع بعض النصوص في مرتبة تعلو مرتبته ، كما هي حال فرنسا التي تضع (اعلان حقوق الانسان ، والمواطن) La Declaration du Droit de l'homme et du Citoyen فوق الدستور ، وكما في الولايات المتحدة الاميركية التي قررت لـ (بيان حقوق الانسان) رتبة اعلى من الدستور .

مهما يكن من امر ، فان الدستور يتمتع بافضلية على القوانين العادية ، ويجب بالتالي ان تتقيد هذه القوانين باحكامه فلا تخالفها ، وهنا نجدنا نتساءل : السلطة التشريعية ، التي بيدها حق التشريع ، هل هي معصومة من الخطأ ؟ الا يمكن ان تخرج على الناس عن خطأ او عن سوء قصد بقانون يخالف الدستور ؟

بلى ، قال الفقهاء ، واثبتت الوقائع ان ذلك جائز ...

وهنا مد المفكرون انوفهم الطويلة ، ليجدوا فراملا Frein يمنع القوانين المخالفة للدستور من ان تأخذ مجراها في المجتمع ، فتتحكم بصورة غير مشروعة بالناس ، وبعد بحث وتنقيب صاحوا مع ارخميدس (وجدناها) Evrika ... وجدوها فـــي السلطة القضائية ...

تتمتع السلطة القضائية في النظامين الرئاسي والنيابي ، بحق تقدير دستورية القوانين ، ولكن مع اختلاف بين النظامين .

.../...

ففي الدستور الاميركي(١) تتمتع كل محكمة بسلطة تقدير دستورية القوانين ، ففي كل مرة تعرض ، على محكمة قضية يطالب فيها احد الاطراف بتطبيق قانون تجده المحكمة غير دستوري تستطيع هذه المحكمة ان تقرر عدم دستورية هذا القانون ، وبالتالي استبعاد تطبيقه في هذه القضية بالذات ، ولكن حكمها هذا لايلزم المحاكم الاخرى ، ولا يطوى صفحة هذا القانون غير الدستوري الذى يبقى رغم ذلك مرعيا اما اذا عرض على المحكمة العليا فقررت عدم دستوريته فانه يعتبر لاغيا . وقد اصدرت هذه المحكمة في الايام الاخيرة قرارا باعتبار القوانين المرعية في الولايات بالتفريق بين البيضوالملونين لاغيا لعدم دستوريته ، وهذا الشكل من مراقبة دستورية القوانين مطبق ايضا في المكسيك والبرازيل والارجنتين وسائر الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي .

هذا في اميركا ، اما في فرنسا(٢) فان هذا الحق ليس ممنوحا لكل محكمة ، وانما هو محصور بمحكمة خاصة تسمى (اللجنة الدستورية) Comite Constitutionnel والغريب في امر هذه المحكمة انها لا تتألف من مجرد قضاة ، بل تتألف من : ثلاثة اعضاء طبيعيين هم : رئيس الجمهورية رئيسا ، ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الوزراء ، كما تتألف من عشر اعضاء منتخبين : سبعة اعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية وثلاثة اعضاء ينتخبهم مجلس الوزراء ، وتنحصر مهمة هذه اللجنة في النظر بدستورية القوانين التي تعرض عليها ، فاذا اقرت عدم دستورية قانون اعتبرهذا القانون لاغيا .

اما في سورية ، فقد اقر دستور ١٩٥٠ سلطة القضاء في مراقبة دستورية القوانين فنصت المادة ٦٣ على ان لرئيس الجمهورية او لربع اعضاء مجلس النواب ان يرسلوا بالقوانين التي يرون انها مخالفة للدستور ، قبل اصدارها الى (المحكمةالعليا) فيتوقف عندها نشر القانون ، وتقرر المحكمة العليا خلال ١٠ أيام من ارسال القانون اليها ما اذا كان القانون مخالفا للدستور ام لا ، فان كان كذلك اعيد الى المجلس لتصحيح المخالفة الدستورية ، والا وجب اصداره ، وان سكتت المحكمة العليا ، فلم تصدر قرارها خلال مدة العشرة ايام وجب على رئيس الجمهورية اصدار القانون ، ومهلة العشرة ايام هذه تخفض في القوانين التي لها صفة الاستعجال الى ثلاثة ايام فقط .

وتتألف المحكمة العليا في سورية من سبعة اشخاص [illegible] من قائمة تحوى اربعة عشر اسما ينتقيها رئيس الجمهورية ممن توفرت فيهم المؤهلاتالكافية على ان يكونوا من حملة الشهادات [illegible] سنهم عن الاربعين .

اما في سويسرا وغيرها من البلاد ، كايطاليا وبلجيكا فقد اعتبر ان السلطة القضائية هي مكلفة بتطبيق القوانين على الحالات التي تعرض عليها ، ولا يدخل في اختصاصها ابدا ان تنظر في دستورية القوانين ، فاذا ما وجدت نفسها امام قانون

(١) راجع : G. Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel P : 551

(٢) راجع : Amedee Bonde : Precis de Droit Constitutionnel P : 178_180

وجب عليها ان تطبقه ، والا عدء تمنعها تعديا منها على السلطة التشريعية ، وخر لاستقلال هذه السلطة ، سيما اذا كان القانون قد اقره الشعب بطريق الاستفتاء الشعبي Referendum .

على ان كثيرا من الفقهاء ناقشوا هذا الرأى ببراعة ، وبينوا خطله ، فقالوا ان القانون الذى يخالف الدستور ليس قانونا ، وعلى ذلك فالمحكمة اذا لم تطبق لا تكون قد عصت السلطة التشريعية او تدخلت في اعمالها ، لان النص الذى تواجهه ليس قانونا الا من الناحية الشكلية Formel اما من الناحية الموضوعية فلا Materiel

على ان المحكمة الاتحادية تنظر في دستورية القوانين الصادرة عن الكانتونات وذلك بدعوى اصلية يقدمها صاحب المصلحة في ابطال القانون المراد الطعن فيه ، ولا يدفع على دعواه هذه اى رسم ، فتنظر المحكمة في توافق هذا القانون مع الدستور الاتحادي وتبطله اذا كان مخالفا له . غير ان هذا الاتجاه الذى تبناه الدستور السويسري في اعطاء المحاكم الاتحادية هذا الحق بالنسبة لقوانين الكانتونات مخالف للاسس التي يقوم عليها النظام المجلسي ، ولكن سويسرا وجدت نفسها مضطرة للاخذ به نظرا لشكلها الاتحادى وسعيا لابقاء التجانس موجودا في الوطن السويسرى كله على مختلف كانتوناته وتمكينا لهذا الاتحاد السياسي الذى يلف الكانتونات جميعها .

اختلف الفقهاء في سلطة القضاء في النظر في قانونية المراسيم الصادرة من السلطة التنفيذية ودستوريتها ، فقال بعضهم بانه ليس للقضاء مثل هذا الحق ولو اننا اعطيناه ذلك لخرقنا حرمة السلطة التنفيذية وابحنا للقضاء التدخل فيها .

على انني ارى اننا وقد ابحنا لهذه السلطة حق النظر في دستورية القوانين ، فلماذا لا نبيح لها حق النظر في قانونية المراسيم ؟

ان القاعدة المطبقة هي ان "من يستطيع الاكثر يستطيع الاقل" Qui peut le plus , peut le moins ، وعلى ذلك فان السلطة القضائية تستطيع ان تنظر في قانونية المراسيم من باب اولى A Fortiori وهذا ما هو مطبق في انكلترا والدنمارك وبلجيكا واللوكسمبرغ والولايات المتحدة الاميركية .

وهذا ما قرره دستور ١٩٥٠ السورى صراحة في الفقرة ا ـ ب من مادته ال ١٢٢ التي نصت على ان المحكمة العليا تنظر بصورة مبرمة في "دستورية مشروعات المراسيم المحالة اليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها" .

على ان الغريب في امر (المحكمة العليا) السورية هذه انها محكمة دستورية ـ ادارية ، اذ ان الدستور قد منحها الاضافة الى صلاحياتها الدستورية المتمثلة في مراقبتها لدستورية القوانين وقانونية المراسيم ، صلاحيات هي من اختصاص القضاء الادارى كابطال التصرفات والاعمال الادارية وفي هذا نلمس اثرا من آثار التشويش والفوضى في الاختصاص اللذين ترتع فيها مؤسساتنا القضائية ؛

٠٠٠/٠٠٠

هذه هي مراقبة دستورية القوانين التي تعتبر السلاح الذى تستعمله السلطة القضائية لمنع السلطتين من سن قوانين ، او انظمة تناقض دستور البلاد ، فتمنع بذلك تناقض القوانين وتقضي على فوضى التشريع .

من ذلك نلاحظ ان النظام الرئاسي يقر تدخل السلطة القضائية في اعمال السلطة التشريعية ، بل والتنفيذية ايضا ، وذلك بدافع احترام الدستور والحفاظ على الانسجام التشريعي في البلاد .

اما النظام النيابي ، فانه يذهب الى ابعد من ذلك في اقرار هذا التدخل ، اذ انه لا يكتفي كما في النظام الرئاسي بمنع تطبيق القانون المطعون في دستوريته على الحالة المعروضة فقط ، بل يلغي القانون من اساسه ، ويدفع به الى السلطة التي اصدرته لتعدله متحاشية في ذلك المخالفة الدستورية .

اما النظام المجلسي ، حيث السلطة التشريعية هي كل شيء في البلاد ، فلا يجرؤ القضاء ان يتطاول في ظله على هذه السلطة فيبطل قوانينها ، وان كنا نجد ان في سويسرا نوعا من مراقبة دستورية القوانين ، يقوم على مراقبة القضاء الاتحادي لدستورية قوانين الكانتونات ، الا ان هذا النوع ، كما اسلفنا لا يبلغ الدرجة التي تسمح لنا بالقول بانه استثناء من القاعدة بل ان الدافع اليه ليس الا الحفاظ على اتحاد الكانتونات وتماسكها في ظل الدستور الاتحادى ...

... - ...

البحث الثاني

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

ينحصر تدخل السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية في محاكمة اعضاء هذه السلطة وموظفيها ، الا ان مبدأ فصل السلطات قد رفع سيف القضاء عن الادارة ، ليخلق قضاء خاصا ينظر في نزاع الادارات العامة بعضها مع بعض ،وفي نزاع الافراد مع الادارة ،والغريب ان هذا الفصل بين القضائيين موجود في بلد يدين بمبدأ تعاون السلطات كفرنسا ،بشدة اكثر منه في بلد يدين بمبدأ فصل السلطاتكالولايات المتحدة الاميركية ، ولعل السبب في ذلك ان علماء الحقوق الدستورية نظروا الى السلطتين التشريعية والتنفيذية حين بحثوا في الفصل وتركوا القضائية ،لان السلطة القضائية لا يمكن ان يقر بصددها تعاون السلطات ،والا لكنا جعلنا السلطتين الاخريين تتدخلان في القضاء ، الامر الذى يضيع ثقة الناس بالعدالة ، والسبب الثاني هو أن الركيزتين الكبريين اللتين تستند عليهما الدولة ،في القيام بمهامها الداخلية والخارجية هما السلطتان التشريعية والتنفيذية ، اما السلطة القضائية فهي سلطة ثانوية ،وعلاقتها قائمة اكثر ما تكون مع الافراد .

ولد القضاء الادارى ، وهو القضاء الذى ينظر في علاقات الادارة مع الافراد ، وعلاقات الدوائر العامة بعضها مع بعض ولد هذا القضاء[1] في فرنسا ورأى النور بعد ثورتها اللاهبة ، فان دستور ٢٢ نزيمير للسنة الثامنة ،الذى صدر في عهد نابوليون هو الذى اقام ركائز القضاء الادارى اذ انه اعاد الى الوجود (مجلس الدولة) Conseil d'Etat وهو مجلس كان موجودا في العهد الملكي ولكن اختصاصاته كانت استشارية بحتة ، على ان دستورنابوليون هذا ،لم يعد من مجلس الدولة الا اسمه ،اما اختصاصاته فقد بدلها تماما وجعل من بينها النظر في الشكاوى الواردة على الادارة ، وقد لحقت مجلس الدولة عدة تعديلات ،بمرسوم مورخ في ١١ حزيران ١٨٠٦ ،وارادتين مورختين في ٢ شباط و ١٢ اذار ١٨٣١ ،ثم بقانون ١٩ تموز١٨٢٥ واخيرا بقانون ٢٤ آب ١٨٧٢

وقد تناولت هذه التعديلات كيان مجلس الدولة واختصاصاته .

بقي القضاء الادارى يحكم بموجب القانون المدني الا انه لم يلبث ان طلق احكام هذا القانون ليأخذ باحكام جديدة نشأت من اجتهاداته هو ،احكام كونت (حقوقا بريتورية)[2] Droit Pretorien اوجدها القضاة لا التقنين ،وقد سميت هذه الحقوق (الحقوق الادارية) Droit Administratif .

وهكذا نري كيف استقلت السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية وكيف ان

(١) راجع ،الوجيز في الحقوق الادارية للدكتور مصطفى البارودى طبعة ١٩٥٣ ص ٦٦ ومابعدها

(٢) القضاء الادارى للدكتور عدنان العجلاني ، الجزء الاول ،طبعة ١٩٥٢ ،ص ١٣

نشاط هذه السلطة لم يعد يشمل ساحة الادارة .

وليس هذا مقتصرا على دول النظام النيابي ، بل اننا نجد دولا نيابية حتى لا تأخذ بثنائية القضاء Dualite de Justice بل بوحدته كبريطانيا مثلا ، في حين اننا نجد دولا تقوم على النظام المجلسي كسويسرا مثلا تأخذ بثنائية القضاء الاداري/بالقضاء الاداري، لقد نص الدستور السويسري على محكمة اتحادية وادارية وتنظيمية Juridic_tion Administrative et Disciplinaire Federale تختص فيما تختص به ، بالنظر في الشكاوى على الادارة الاتحادية(1)

اما النظام الرئاسي فطبيعي وهو حاصل لواء فصل السلطات ، ان يقر ثنائية القضاء ويأخذ بالقضاء الاداري الذي ينظر في الدعاوى المقامة على الادارات العامة

وهكذا نرى انه بينما تتمتع السلطة القضائية بحق التدخل في اعمال السلطة التشريعية ، فان هذا الحق ينقلب في علاقاتها بالسلطة التنفيذية ليكسب شكلا سلبيا ، وتستوى في ذلك النظم البرلمانية الثلاثة التي اقامت على انقاض سلطة القضاء العادى على الادارة ، قضاء خاصا هو القضاء الاداري ..!

---

(1) راجع : F.R.Dareste, P. Dareste : Les Constitutions Modernes T:V P: 577

القسم الثالث

النظم البرلمانية بين النظريات والوقائع

بقي علينا بعد ان استعرضنا في القسم الاول من هذه الرسالة ، الاسس الفكرية والوقائع التاريخية التي قامت على اكتافها النظم البرلمانية ، وبعد ان اجتزنا الحدود الفكرية - التاريخية لننتقل الى القسم الثاني ، حيث حللنا هذه النظم الى اجزائها ودرسنا علاقات هذه الاجزاء بعضها ببعض ، وقارنا على ضوء هذه العلاقات بين هذه النظم .

بقي علينا بعد ذلك ان نستعرض تطور النظم البرلمانية هذه ، فندرس تحولاتها في المكان والزمان لنرى كيف يتحكم قانون التطور فيها فيخرجها عن حدودها النظرية .

ثم ننتقل بعد ذلك الى واقعنا العربي لنبحث بين هذه النظم عن نظام يصلح لدولتنا العربية ويحقق لها سيرا منتظما كما يترك لفردنا العربي ان يتنفس ... رئتيه في حرية خلاقة منتجة .. !

الفصل الاول

تطور الانظمة البرلمانية

ليست الانظمة البرلمانية مصنوعات صلبة مما تنتخبه معامل الصلب والفولاذ بل هي مخلوقات نامية لطيفة ، سرعان ما تتطور حسب البيئة التي تعيش فيها ، والمجتمع الذى وضع لاجله ...

فلو استعرضنا النظم البرلمانية[1] ، لوجدنا انها لم تحافظ على الاطار النظرى الذى يحددها وانما نرى لها استطالات قد امتدت لتخرج عن هذا الاطار ..

والان ، دعنا نسلط الانوار ، على النظام النيابي اولا ، لنرى كيف ان الوقائع تخرج به عن مبدئه الذى يقوم على تساوى السلطات وتعاونها .

فقد ترجح كفة السلطة التشريعية في ظل النظام النيابي ، على كفة السلطة التنفيذية لتصبح في نظام قريب من النظام المجلسي .

ففي فرنسا مثلا ، احجم رئيس الجمهورية عن استعمال حقه في حل المجلس مما جعل السلطة التنفيذية خاضعة للمجلس الذى قويت شوكته فكان يسرف في استعمال حق حجب الثقة عن الحكومة حتى انها تألفت في نحو نصف قرن اكثر من مائة حكومة في فرنسا

كما ان بعض الدساتير تنص صراحة على تقييد حق السلطة التنفيذية في حل المجلس كالقيد الذى نصت عليه المادة ٨٨ من دستور ١٩٥٠ السورى ، بعدم جواز الحل قبل مضي ١٨ شهرا من انتخاب المجلس واجبار الوزارة على الاستقالة في حالة حل المجلس وتعيين حكومة من غير اشخاصها تشرف على الانتخاب (م ٨٥ دستور ٩٥٠ السورى) .

والقيد الذى نص عليه دستور ١٩٤٦ الفرنسي القاضي بعدم امكان حل المجلس الا بعد مضي ١٨ شهرا على انتخابه ، وشرط ان يحدث في خلال مدة الـ ١٨ شهرا هذه ازمتان وزاريتان .

وكذلك فقد نصت بعض الدساتير كدستور ١٩٥٠ السورى ، على ان رئيس مجلس النواب يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية ، حين لا يمكنه القيام بها ، ويشبه ذلك النص على منع السلطة التشريعية عن التخلي عن سلطتها في التشريع (المادة ٥٦ من دستور ١٩٥٠ السورى) .

افلا تشكل هذه القواعد خرقا لمبدأ تساوى السلطات وتعاونها ، وخروجا على النظام النيابي الذى يقوم على هذا التساوى وذاك التعاون .

ان هذه القواعد من شأنها ان تخل بتساوى السلطات ، وان تضعف السلطة التنفيذية لحساب السلطة التشريعية ، وتخرج بالنظام النيابي عن حقيقته لتخطو به نحو النظام المجلسي بخطوات واسعة .

وقد يحصل العكس ، اذ قد تتضمن الدساتير التي تأخذ بها بعض الدول

---

(١) راجع ، الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط طبعة ٩٥٣ ص ٦٠ وما بعدها و ١٠٧ وما بعدها .

النيابية ، قواعد تخرج بالنظام النيابي عن حقيقته لتجعله يسير باتجاه النظام الرئاسي •

فقد نص دستور ١٩٣٠ المصرى في الفقرة الثانية من المادة الثانية منه على ان الملك يمارس السلطة التشريعية بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب ، رغم انه ينص في مادته الاولى على ان شكل الحكم يقوم على النظام النيابي ، كما أن دستور ١٩٥٢ الاردني نص بالمثل على ان السلطة التشريعية هي من اختصاص الملك والمجلسين رغم انه ينص ايضا على ان شكل الحكم نيابي •

وقد خول الدستور الاردني مجلس الوزراء بموافقة الملك على ان يضع قوانين موقتة لمواجهة الطوارئ ، عندما يكون مجلس الامة غير منعقدة ، وذلك في حالة حدوث كوارث عامة ، وفي حالة الحرب والطوارئ ولدى الحاجة الى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل ، على ان تعرض هذه القوانين الموقتة على البرلمان في اول دورة ينعقد فيها حتى اذا لم يقرها الغيت على الا يكون لهذا الالغاء مفعولا رجعيا على الحقوق المكتسبة في ظل هذه القوانين •

كما ان بعض الدساتير تضمنت النص على السماح للسلطة التنفيذية باصدار مراسيم تشريعية •

وكذلك تنص بعض الدساتير على انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة ، لتقوى عندها سلطته ، ولا يعود يحسب للبرلمان حسابا وهكذا يسرف في استعمال حق الحل ، كما ان الدول الملكية كثيرا ما يسرف الملك فيها في استعمال حق الحل هذا لانه لا يخشى الا يتجدد انتخابه اذ ان ملكيته تدوم مدى الحياة وهذا ما نلحظه في مصر حيث استعمل الملك حق الحل ثماني مرات في عشرين سنة وذلك في الاعوام التالية ١٩٢٤ و ١٩٢٥ و ١٩٢٨ و ١٩٣٠ و ١٩٣٦ و ١٩٣٨ ، ١٩٤٢ و ١٩٤٤ ،

وتنص بعض الدساتير على تأجيل انعقاد البرلمان لمدة معينة كما فعلت المادة ٣٩ من دستور ١٩٣٠ المصرى التي نصت على حق الملك في تأجيل انعقاد البرلمان شهرا ولمرة واحدة في دور الانعقاد الواحد ، بدون موافقة المجلسين •

وتنص دساتير اخرى على ان حق عقد المعاهدات من اختصاص السلطة التنفيذية كما في مصر ولبنان وانكلترا التي تعطي هذا الحق ، الاولى للملك والدولتان الاخريان لرئيس الوزراء ، دون ان يكون للبرلمان الا حق الاطلاع عليها متى سمحت مصلحة الدولة وامنها بذلك ، كما ان المادة ٥٣ من دستور ١٩٢٦ اللبناني المعدلة عام ١٩٤٧ نصت على مسؤولية الوزراء امام رئيس الجمهورية الذى يستطيع ان يقيلهم وفي هذا خروج واضح على النظام النيابي واحكامه •

هذه القواعد كما نرى تخرج الدساتير التي تتضمنها عن النظام النيابي لانها تقوى فيها السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وتدنيهما من النظام الرئاسي هذا في النظام النيابي ، اما في النظام الرئاسي ، الذى يقوم على الفصل بين

.../...

السلطات ،فانه ايضا لم يسلم من التشذيب .

فقد نص الدستور الاميركي على ان للرئيس حق توجيه رسائل Messages للكونغرس يضمنها امورا توجيهية ،كما ان لوزارته حق الاتصال بالمجلس خطيا . ثم ان مصادقة الرئيس على القوانين وابرامها ،وحق الرفض الذى يتمتع به ،كلها قواعد تشكل خرقا لمبدأ فصل السلطات .

كما ان اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في بعض الامور ، كتصديق المعاهدات والمصادقة على تعيين الوزراء والقضاة والممثلين الدبلوماسيين وغيرهم من كبار القضاة يعد تدخلا من السلطة التشريعية في اعمال هي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية هذا بالاضافة الى الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها مجلس الشيوخ ،والتي تتجلى في محاكمة الرئيس ونائبه والوزراء وجميع موظفي الاتحاد المدنيين عند ارتكابهم الخيانة العظمى او اية جريمة او خيانة معاقبا عليها في قانون العقوبات

كما ان هنالك خروجا على قاعدة الفصل ،لم يقره الدستور ،وانما اخذ به العرف الدستورى ، كتهيئة الموازنة من قبل السلطة التنفيذية ،مع انها في الاصل قانون مالي يتعلق بالسلطة التشريعية ،كما نستطيع ان نضيف الى ذلك اتصال الوزراء باللجان البرلمانية ،هذا الاتصال الذى يقوم على تبادل المنافع ، اذ يحقق الوزراء لهذه اللجان رغباتها لتحقق لهم رغباتهم في اقرار القوانين او الاعتمادات التي يطلبونها .

هذا في الولايات المتحدة الاميركية ،اما في دول اميركا الجنوبية فان النظام الرئاسي الذى تبنته هذه الدول قد مزج مزجا بغيره من الانظمة حتى اصبحنا امام انظمة نكاد لا نعرف لها لونا ولا نستطيع ان نحلها محلها بين النظم البرلمانية.

فان دساتير شيلي وكولومبيا وباراغواى مثلا تسمح للوزراء بحق حضور جلسات البرلمان ،مع ان هذه الدول تأخذ بالنظام الرئاسي .

ودستور البرازيل قرر للبرلمان حق دعوة الوزراء للاستفهام منهم عن شؤون وزارتهم ،كما قرر ان امتناع الوزير عن الحضور يوجب محاكمته .

وفي جمهوريتي بيرو واكواتور يسأل الوزراء امام البرلمان . اما في بوليفيا وفنزويلا فيحق للبرلمان توجيه لوم للوزراء رغم انهم غير مسؤولين امامه .

كما ان الدستور الارجنتيني الصادر عام ١٩٤٩ يعطي للسلطة التنفيذية حق حضور جلسات المجلسين ،والاشتراك في المناقشات كما يعطيها حق اقتراح القوانين .

ولم يسلم النظام المجلسي ايضا من التطورات ،فقد اصابه ما اصاب زميليه من تشذيب وتهذيب ،فاننا لو بحثنا في الدساتير التي تقوم على اساس هذا النظام ،لوجدنا فيها بعض القواعد الغريبة عن النظام المجلسي والتي تنتمي في اصلها الى النظام النيابي ، كما في تأليف البرلمان السويسرى من مجلسين ،وهذا

.../...

وان كان جائزا في النظام المجلسي الا انه لا يتوافق تماما مع هذا النظام لان فيه اضعافا للسلطة التشريعية بتوزيعها بين مجلسين .

وكذلك نجد ان تعيين رئيس الوزراء يكون من قبل رئيس الجمهورية في تركيا كما ان الوزراء يختارهم رئيس الوزارة ، وهذا في الاصل من خصائص النظام النيابي لا المجلسي .

من هذه النظرة التي القيناها على النظم البرلمانية في نظامها التطبيقي ، يتبين لنا ان هذه الانظمة ليست نصوصا جامدة حرفية تطبق في جميع البلاد بشكل واحد وباسلوب واحد ، بل انها تختلف في الزمان كما تختلف في المكان لان هذه النظم ان هي الا الاطر التي تحصر مفاهيم المجتمع وتبلور اتجاهاته ، لذلك فمن الطبيعي ان يتغير الاطار بتغير المفاهيم وباختلاف الاتجاهات ... !

... ـ ...

الفصـــل الثاني

النظام الامثل للدولة العربيـــة

لن نحاول ان نخلق مع افلاطون (جمهورية) ينعم الناس فيها بالسعادة في ظل نظام عادل مثالي ، لا ولن نبني مع الفارابي (مدينة فاضلة) يستشعر الناس فيهـــا بالعدالة والهناءة والسلام .

فاننا لن نعثر في الواقع على جمهورية افلاطون ولا على مدينة الفارابي ، حتى ولو بحثنا عنهما بمصباح ديوجنس .. !

كما اننا لن نبني قصورا في اسبانيا ، لان هذه القصور سرعان ما تذوب كالقصور المشيدة من الحلوى والسكاكر ، حين تهطل الامطار ، تلك القصور التي يجدها الاولاد الصغار/في الغاب المسحور في اقاصيص الجنيات .. ! التائهون

اننا لن نحلق مع الخيال ، لاننا سنبني دولة على الارض ، لا فوق السحاب ، لذلك لن نبنيها من دفء الشمس وحمرة الشفق وعطر الازهار ، بل سنبنيها من تلك القواعد المبعثرة المنتثرة في هذه الانظمة التي درسناها .

ولكن علام نبحث نحن الان ؟ هل نبحث عن النظام الامثل ؟! اننا لو وضعنا السؤال على هذا الشكل لاتهمنا بالجهل وضيق الافق ان لم نتهم بالغباء ؟ اذ ما هو النظام الامثل ؟ !

من القواعد المقررة انه لا قيم مطلقة في الوجود ، فما قد يكون نظاما امثل بالنسبة لنا قد لا يكون كذلك بالنسبة لغيرنا ، وعلى ذلك فان وجود مثل هذا النظام خرافة من الخرافات ... !

وهكذا نجد ان سؤالنا الاول لا معنى له ، وان الصواب ان نقول ، اننا نبحث عن النظام الامثل ... النظام الامثل للدولة العربية .. !

ولئن كان يقال ، " ان النظام الاميركي غير صالح للتصدير " فان هذا لايصح في النظام الاميركي وحده ، انما يصح في كل الانظمة ، هل نستطيع ان نطبق النظام النيابي في المانيا ، وهل يتقبل الشعب السويسرى النظام الفردى المطلق ؟!

ان النظام الرئاسي الذى صدرته الولايات المتحدة الاميركية لدول اميركااللاتينية لن يعيش في هذه الدول ، اذ انه حمل معه رزمة من الانقلابات والاضطرابات تطل برؤوسها كل عام .. !

لا تزال نذكر مونتسكيو في كتابه(روح القوانين) (L'esprit des Lois) حين تساءل عن القوانين هل هي جامدة لا تتطور ، ليجيب لا ، ان القوانين مخلوقات حية تتغير حسب المكان والزمان ، وان ثمة عوامل تؤثر فيها ، هي المناخ وعادات السكان وكثافتهم ونمط معيشتهم ، كل هذه العوامل تتداخل وتتمازج لتؤلف ما يسمـــى بـ (روح القوانين) ... هذه الروح التي تتغير من بلاد الى اخرى ، فتتغير تبعا لذلك هذه القوانين ، وما الدساتير والنظم الا قوانين تصح فيها هذه القاعدة كما تصح في غيرها . عرفنا الان اننا نبحث عن النظام الامثل لوطننا العربي وانه كما ان لكل نظام تربة تصلح له كما ذكرت في مقدمة هذه الرسالة ، فكذلك لكل تربة نظام يصلح لها فما هو النظام الذى يصلح لتربتنا العربية ؟ انه من الطبيعي ان نظام دمج السلطات لا يصلح لبلادنا سيما حين تكون السلطة العليا بيد رئيس الدولة ، فان طبيعة الفرد العربي الذى عاش في هذه الارض العربية الواسعة التي تنعدم فيها الحدود الضيقة ، ومناخ الوطن العربي الحار الذى يبعث بالدماء حارة في العروق تجعل من المستحيل ان يتقبل الفرد العربي نظاما يقوم على تحديد الحريات وكبتها ، وعلى استعباد الشعب ...

كما انه حتى حين تكون السلطة بيد المجلس المنتخب لا الرئيس ، كما في ظل النظام المجلسي ، فان الحال لا تكون خيرا من ذلك ، لان الفرد العربي يأبى ان يستبدل دكتاتورية الفرد بدكتاتورية المجلس ، المجلس الذى يشعر بسلطته فلا يعود يأبه للشعب ، ذاك ان الحرية اصيلة في الدم العربي ، وهي تأبى الاستعباد اى كان مصدره ...

اما نظام فصل السلطات ، فان الواقع العملي اثبت ان هذا النظام نظرى بحت كما اظهرت الحوادث انه اذا طبق في اطاره النظرى ، لا يقيض له ان يعيش ، وبالفعل فقد رأينا في الفصل السابق كيف ان جمهوريات اميركا اللاتينية قد مزجته بالنظام النيابي لتخفف من غليان الشعب وفورته اللذين يتجليان في هذه الحلقة المفرغة من الانقلابات ... بل رأينا ايضا ان الولايات المتحدة نفسها ، مصدر هذا النظام وموطنه الاصلي ، قد حادت به عن الفصل المطلق لتأخذ بنوع من التعاون بين السلطات ، يخل بمبدأ الفصل وان كان لا يبلغ درجة التعاون في النظام النيابي ...

لم يبق امامنا اذن سوى (النظام النيابي) نظاما لوطننا العربي ، ولكن ذلك لا يعني اننا مدعوون الى ان نأخذه بقضه وقضيضه ، بل انه لا بأس ان (نطعمه) ببعض القواعد التي نستحسنها ونعتقد بصلاحها وفائدتها ، وقدرتها على العيش في مجتمعنا العربي ، مهما كان النظام الذى تنطوى هذه القواعد تحت الويته ...

ففيما يتعلق بالبرلمان ، اجد من الاوفق ان نسير على مبدأ (المجلس الواحد) كي تكون السلطة التشريعية قوية غير موزعة على مجلسين ، وهذا المجلس الواحد يجب ان يمثل الشعب تمثيلا صحيحا بان يكون منتخبا بالاقتراع العام (الذى يشمل فيما يشمل النساء والجنود) والمباشر (كي لا يتوسط احد بين الناخب والنائب) وان تتمشى البلاد على مبدأ (الانتخاب النسبي) لكي تمثل اتجاهات البلاد جميعها في المجلس .

ويجب ان نوسع سلطة هذا المجلس الواحد على حساب سلطة الرئيس ومجلس الوزراء ، فنحرم رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد المجلس ، كما نقيد حق الحل بحيث نقصر استعماله على الحالات الضرورية وحين تقضي بذلك المصلحة العامة ، كما يجب ان نجعل العفو العام والعفو الخاص من اختصاص هذا المجلس وحده لان الاحكام القضائية تصدر باسم الشعب ولا يملك ان يلغيها الا ممثل الشعب ...

ويجب ان نوسع سلطة هذا المجلس الواحد على حساب سلطة الرئيس ومجلس

اما من حيث السلطة التنفيذية ، فانه يجب اولا ان نأخذ بالتنظيم الحزبي وان نحتذى حذو بريطانيا التي تجبر اعرافها الدستورية ، الملك على ان يعهد الى زعيم الاغلبية في المجلس المنتخب بتشكيل الوزارة ، كما يجب ان نحذو حذوها في الاخذ بمبدأ (الوزارة الحزبية) كي يؤدى هذا بالاحزاب حين تمسك بيديها زمام الامور ، الى التنافس لخدمة الصالح العام كما يحدث حاليا في انكلترا ، وكي يدل الشعب على الحزب الصالح والحزب الطالح ، فيستطيع الشعب ان يحمل الحزب الحاكم مسؤولية اخطائه كما يستطيع ان يقدر له حسناته وعلى ذلك فلا تضيع المسؤولية ولا تتفرق على الوزراء بصفتهم الشخصية بل تتجمع في شخص الحزب الذى ينتمي اليه هؤلاء الوزراء والذى يصدرون في اعمالهم عن سياسته وتوجيهاته وهكذا يستطيع الشعب ان يحصي للاحزاب حسناتها كما يحصي لها سيئاتها ، وعلى رصيد هذا الحساب يتوقف امكان عودتها الى دست الحكم .

اما في الازمات الاستثنائية والخطيرة وفي حالة الانتخابات فلا بأس عندها من

.../...

تأليف وزارة قومية تمثل الشعب بمختلف هيئاته واحزابه ، لتكون رقيبا على الانتخابات لتأمين نزاهتها ، ولتكون رمزا للتضامن القومي والالتفاف الوطني في حالة الازمات والحروب .

اما بخصوص السلطة القضائية ، فيجب ان نصر على استقلالها بان نجعل القضاة يرجعون في جميع امورهم من تعيين وترفيع وتأديب وعزل الى مجلس قضائي اعلى يختص بهذه الامور ويتألف من قضاة ولا يشترك في عضويته لا رجال ادارة ولا رجال تشريع .

كما يجب ان نقر للقضاة حصانة العزل والنقل لنجعلهم بعيدين عن يد الوعد وسيف الوعيد ...

هذا النظام النيابي الذى (طعمناه) بقواعد مجلسية بحيث اضحى نظاما خاصا ، نظاما نيابيا - مجلسيا ، هذا النظام هو النظام الذى ارى انه يناسب دولتنا العربية وانساننا العربي ...

على انه لابد لنا ونحن في معرض الحديث عن النظام الافضل للدولة العربية من ان نذكر بقاعدة قد تغيب عن الاذهان ، هي ان القواعد السيئة في ايد نظيفة خير من القواعد الحسنة في ايد قذرة .. !

اى ان النصوص الحقوقية ليست كل شيء ، وليست هذه الحروف المطبوعة هي التي تسير الدولة ، فالدولة تسيرها الايدى بواسطة النصوص ، لا النصوص بواسطة الايدى

وبكلمة فان النظام مهما حسن لن يفيد الشعب اذا كان تطبيقه سيئا فان حسن النظام يتوقف على حسن تطبيقه ...

هذا هو برأيي النظام الافضل لدولتنا العربية ، ولئن كان لا يزال فكرة تطوف في الذهن فان الشعب اذا ما تبين فيه الجودة وتوسم فيه النفع ، فانه لابد واصل اليه وقديما قال كونفوشيوس حكيم الصين وفيلسوفها : "ان ما تسمعه السماء وتراه يأتي مما يسمعه شعبنا ويراه ، وان من يراه شعبنا اهلا للمكافأة او العقاب فهو هو الذى ستكافئه او تعاقبه السماء" ولا بأس بان اضيف : "وان ما يطلبه شعبنا ويسعى اليه ، فانه هو الذى ستستجيب له وتحققه السماء ، فان صوت الشعب من صوت الرب" Vox Populi . Vox Dei

موافق للطبع
الدكتور فؤاد شباط
١٨ حزيران ٩٥٤

المراجــــع (١)

باللغة العربيـــــة :

السير ارنست باركر — الملكية الدستورية في امكلترا

البروفسور ايسمن (تعريب محمد عادل زعيتر) اصول الحقوق الدستورية

الدكتور رشـيد الدقر — علم المالية العامة طبعة ١٩٥١

الدكتور عدنان عجلاني — القضاء الادارى الجزء الاول طبعة ١٩٥٣

الدكتور فواد شباط — الحقوق الدستورية طبعة ١٩٥٣

الدكتور فواد شباط — الحقوق الدستورية (محاضرات القيت على طلاب الاختصاص فرع الحقوق العامة) ١٩٥٤

الدكتور مصطفى البارودى — الحقوق الدستورية الجزء الاول ١٩٥٢

الدكتور مصطفى البارودى — الوجيز في الحقوق الادارية طبعة ١٩٥٣

اللغة الفرنســـية :

Amedee Bonde : Precis de DRoit Constitutionnel edit.I925 .

Amedee Bonde : Precis d'histoire du Droit Francais edit.I925 .

F.R.Dareste & P. Dareste : Les Constitutions Modernes T : II,V. edit.I929 .

Georges Vedel : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel .

Jean Jacques Rousseau : Le Contrat Social .

Woodrow Wilson : Le Gouvernement Congressionnel (Trad. sur I3me edit.Amer.) .

باللغة الانكليزية :

Edward E.Walker & Vierling Kersey : Our National Constitution .

Edward S.Corwin : The Constitution and what it means today .

Edward S. Corwin & Jack W. Peltason : Understing the Constitution. .

(١) مرتبة حسب التسلسل الالفبائي لاسماء المؤلفين

	الفهـــــــرس	الصفحة
	الاهداء	٢
	مقدمة	٣
القسم الاول	تشكل النظم البرلمانية في التاريخ بين النظريات والوقائع	٤
الباب الاول	النظم البرلمانية في ابراج الفكر	٤
الفصل الاول	اليونان والدولة	٤
الفصل الثاني	فلاسفة القرنين السادس عشر والسابع عشر ونظرية الحكم المطلق	٩
الفصل الثالث	القرن الثامن عشر .. ثورة على الحكم المطلق	٢١
المبحث الاول	لوك ومفهوما السيادة والحكم	٢٣
المبحث الثاني	روسو ونظريتا (السيادة القومية و (العقد الاجتماعي)	٢٦
المبحث الثالث	مونتسكيو ونظرية فصل السلطات	٣١
المبحث الرابع	نظرية الدساتير المكتوبة	٣٤
الباب الثاني	النظم البرلمانية في تشكلها التاريخي	٣٧
الفصل الاول	انكلترا ام البرلمانات	٣٨
الفصل الثاني	الولايات المتحدة الاميركية .. خالقة النظام الرئاسي	٤٤
الفصل الثالث	الثورة الفرنسية ... هادمة العروش	٤٩
القسم الثاني	النظم البرلمانية في الواقع التطبيقي	٥٦
الباب الاول	السلطة التشريعية	٥٧
الفصل الاول	المجلس والمجلسان	٥٧
الفصل الثاني	صلاحيات السلطة التشريعية	٦٣
الفصل الثالث	علاقة السلطة التشريعية بالسلطتين الاخريين	٦٨
المبحث الاول	علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية	٦٨
المبحث الثاني	علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية	٧٢
الباب الثاني	السلطة التنفيذية	٧٥
الفصل الاول	رئيس الدولة	٧٥
المبحث الاول	اختيار رئيس الدولة وانتهاء رئاسته	٧٦
المبحث الثاني	صلاحيات رئيس الدولة	٧٨
المبحث الثالث	مسؤولية رئيس الدولة	٨٤
المبحث الرابع	علاقة رئيس الدولة بالسلطتين الاخريين	٨٩
الفصل الثاني	مجلس الوزراء	٩١
المبحث الاول	تعيين الوزراء وانتهاء وزارتهم	٩١
المبحث الثاني	صلاحيات مجلس الوزراء	٩٤
المبحث الثالث	مسؤولية الوزراء	٩٨
المبحث الرابع	علاقة الوزراء بالسلطتين التشريعية والقضائية	١٠٣
الباب الثالث	السلطة القضائية	١٠٥
الفصل الاول	اختيار القضاة وانتهاء وظيفتهم	١٠٦
الفصل الثاني	علاقة السلطة القضائية بالسلطتين الاخريين	١١٠
المبحث الاول	علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية	١١٠
المبحث الثاني	علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية	١١٤
القسم الثالث	النظم البرلمانية بين النظريات والوقائع	١١٦
الفصل الاول	تطور الانظمة البرلمانية	١١٧
الفصل الثاني	النظام الامثل للدولة العربية	١٢١
	المراجـــــــــع	١٢٤